

Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika: Gräben zwischen der AU und dem Westen, Destabilisierung der Sahelzone

Tull, Denis M.; Lacher, Wolfram

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tull, D. M., & Lacher, W. (2012). *Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika: Gräben zwischen der AU und dem Westen, Destabilisierung der Sahelzone*. (SWP-Studie, 8/2012). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-367634>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Denis M. Tull / Wolfram Lacher

Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika

Gräben zwischen der AU und dem Westen,
Destabilisierung der Sahelzone

S 8
März 2012
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2012

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Chronik einer gescheiterten Vermittlung
9	Die Hintergründe der AU-Politik
13	Folgen für die AU und ihre inneren Kräfteverhältnisse
13	Die AU ohne den »König der Könige«
13	Spannungen zwischen Nigeria und Südafrika
16	Afrikas zukünftige Positionierung zu internationalen Ordnungsfragen
16	Afrikanische Positionen gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof
17	VN-Sicherheitsrat, Friedensmissionen und Sanktionspolitik
19	Sicherheitspolitische Auswirkungen auf den Sahel
19	Waffenschmuggel und Waffenträger
20	Mali
22	Niger
23	Tschad und Sudan
24	Regionale Sicherheitskooperation im Sahel
27	Fazit und Handlungsempfehlungen
29	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Denis M. Tull und Wolfram Lacher
sind wissenschaftliche Mitarbeiter der Forschungsgruppe
Nahe / Mittlerer Osten und Afrika*

**Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika
Gräben zwischen der AU und dem Westen,
Destabilisierung der Sahelzone**

Seit dem Ende der Apartheid in Südafrika hat kein einzelnes politisches Ereignis in Afrika größeres internationales Aufsehen erregt als der Bürgerkrieg und die Nato-Intervention in Libyen. Unterbelichtet bleiben bislang die Auswirkungen des libyschen Konflikts auf den Rest Afrikas. Die unmittelbaren sicherheitspolitischen Folgen treffen in erster Linie die Staaten im Sahel, vor allem Mali, Niger und Tschad, aber auch Sudan. Das ist für diese Länder umso gefährlicher, als dort ohnehin Konflikte schwelen oder schon ausgebrochen sind. Die wachsende Instabilität in der Region hat auch in Europa in den letzten Jahren für Aufmerksamkeit gesorgt, denn sie äußerte sich unter anderem in einer Ausweitung organisierter Kriminalität sowie der kriminellen und terroristischen Aktivitäten von al-Qaida im Islamischen Maghreb (AQIM).

Nicht minder gravierend sind die mittel- und langfristigen internationalen Folgen der Libyen-Krise. Der internationale Umgang mit dem Konflikt und die militärische Intervention der Nato haben heftige Kontroversen zwischen westlichen Staaten und afrikanischen Akteuren ausgelöst, aber auch innerhalb Afrikas. Über ihr Sprachrohr Afrikanische Union (AU) wandten sich Afrikas Staaten entschieden gegen die »neokoloniale« Einmischung der Nato. Anlass zum Zerwürfnis zwischen AU und Nato gaben vier Streitpunkte: das Für und Wider militärischen oder politischen Vorgehens im libyschen Bürgerkrieg, die Interpretation von Resolution 1973 des VN-Sicherheitsrats, die die Nato-Intervention legitimierte, die Anerkennung des libyschen Übergangsrats und schließlich die internationale Arbeitsteilung und Rolle Afrikas beziehungsweise der AU beim Konfliktmanagement auf dem Kontinent.

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, welche politischen Veränderungen im Nachgang zur Libyen-Krise zu erwarten sind: innerhalb des Kontinents und im Rahmen der AU sowie mit Blick auf Afrikas Positionierung zu internationalen Ordnungsfragen.

Der Libyen-Konflikt hat schwerwiegende internationale Folgen. Die AU geht geschwächt aus der Krise hervor. Der Umgang mit dem Übergangsrat hat Spannungen innerhalb der AU hervorgerufen (etwa zwischen Nigeria und Südafrika), die die Handlungsfähigkeit der Organisation nach innen wie außen beeinträchti-

gen werden. Zudem hat die Nato-Intervention Streit zwischen afrikanischen und westlichen Staaten verursacht, der die oft beschworene »Partnerschaft auf Augenhöhe« als deklaratorische Politik zu entblößen droht. Viele afrikanische Länder sind verbittert, dass die AU bei der Suche nach einer politischen Lösung des Konflikts an den Rand gedrängt wurde. Das wird die künftige Zusammenarbeit alles andere als befördern. Für westliche Staaten dürfte es schwieriger werden, in Afrika diplomatische Unterstützung für ihre Anliegen zu gewinnen. Dies hat sich bereits im VN-Sicherheitsrat gezeigt, wo Südafrika ein härteres Vorgehen gegen Syrien ablehnte und als Begründung ausdrücklich auf das Vorgehen der Nato in Libyen verwies. Die selbstbewussteren Regierungen Afrikas werden stärker als bisher mit den Schwellenländern gegen den »Westen« koalieren. Westliche Initiativen aber werden auf die Unterstützung afrikanischer Staaten angewiesen sein, in der Sanktionspolitik genauso wie in anderen Fragen internationaler Politik, etwa Friedenssicherung, Internationaler Strafgerichtshof und Klimawandel.

Dies gilt auch mit Blick auf die Krisenbearbeitung in Afrika selbst. Die Nato-Intervention wird eine Ausnahme bleiben; umso wichtiger wird eine funktionsfähige AU werden. Daher werden westliche Regierungen gegenüber ihren afrikanischen Partnern einen Widerspruch ausräumen müssen: einerseits beständig afrikanische Eigenverantwortung beim Konfliktmanagement auf dem Kontinent zu fordern, dann aber im libyschen Fall die AU zu ignorieren. Deutschland und die EU sollten sich bemühen, die politischen Gräben zuzuschütten, die der Umgang mit dem Libyen-Konflikt aufgerissen hat.

Die sicherheitspolitischen Folgen des Libyen-Konflikts für die südlichen Nachbarn der Sahel-Region sind kurz- und mittelfristig besorgniserregend. Mehr noch als die Zunahme des Waffenschmuggels dürfte die Rückkehr mehrerer Tausend Bürger der Sahelstaaten, die auf Seiten Gaddafis in Libyen gekämpft haben, die Region destabilisieren. Dies ist allerdings keine direkte Folge der NATO-Intervention. Die Rekrutierung der Söldner war bei deren Beginn schon weitgehend abgeschlossen und der Konflikt hatte damit bereits eine regionale Dimension erhalten. Besonders betroffen sind Mali und Niger, wo es nur wenig Ressourcen und politischen Spielraum gibt, um die einstigen Söldner in Politik oder Militär einzubinden. Im Norden Malis brach im Januar 2012 auch deswegen eine Rebellion aus, weil schwerbewaffnete Kämpfer aus Libyen dorthin zurückkamen. Neue Konflikte im Nor-

den der Sahelstaaten sind eine weitaus größere Gefahr für die regionale Stabilität als al-Qaida im islamischen Maghreb, die gleichwohl ebenfalls vom florierenden Schmuggel mit libyschen Waffen profitiert.

Aus diesen Gründen muss Europa seinen Ansatz modifizieren. Noch 2011 hatte die EU-Sahel-Strategie ihren Schwerpunkt auf die Stärkung der Sicherheitskräfte in der Region gelegt. Doch dies geht nicht nur an den eigentlichen Problemen vorbei, sondern könnte Auseinandersetzungen sogar befeuern. Ein klarer Hinweis darauf ist die maßgeblich von der EU unterstützte Ausweitung der Präsenz malischer Sicherheitskräfte im Norden des Landes, die zum Ausbruch des neuen Konflikts beigetragen hat.

Hinzu kommt, dass nach Gaddafis Abgang ein Akteur fehlt, der als Vermittler von Friedensabkommen zwischen Rebellengruppen und Regierungen in der Region wirken könnte. Damit fehlt auch Geld für die dringend erforderliche Demobilisierung und Wiedereingliederung der zurückkehrenden Kämpfer, das europäische Staaten bald bereitstellen sollten – sofern die für den Erfolg solcher Maßnahmen notwendigen politischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Sahelstaaten gegeben sind.

Des Weiteren hat der Libyen-Konflikt neue Hindernisse für regionale Kooperation aufgetürmt. Schon vor dem libyschen Bürgerkrieg hatten die Regierungen der Staaten Nordafrikas und des Sahel schlecht zusammengearbeitet und damit die Sicherheitsprobleme in der Region verschärft. Nun ist zwischenstaatliche Kooperation erst recht gefragt, doch die Beziehungen zwischen dem Nationalen Übergangsrat und den Regierungen in Algerien, Mali, Niger und Tschad sind belastet. Regionale Zusammenarbeit dürfte auch wegen des heiklen Übergangsprozesses in Libyen nicht leichter werden, der die ganze Aufmerksamkeit der libyschen Übergangsregierung in Anspruch nehmen wird. Während dieses Zeitraums wird Libyen außenpolitisch nur begrenzt handlungsfähig sein, und der Sicherheitsapparat, der regionale Instabilität eindämmen soll, muss erst aufgebaut werden. Trotzdem oder gerade deshalb sollte die EU Libyen und auch Algerien weitaus stärker in ihre Sahel-Strategie einbeziehen. Diese Staaten sind außerordentlich wichtig für regionale Anstrengungen, die Sicherheitslage im Sahel zu stabilisieren. Nur wenn beide ins Zentrum der EU-Strategie rücken, kann das langfristige stabilisierende Potential ausgeschöpft werden, das Gaddafis Sturz eröffnet hat.

Chronik einer gescheiterten Vermittlung

Zu Beginn des Libyen-Konflikts war es keineswegs ausgemacht, dass die Diplomatie der AU scheitern würde. Sie reagierte relativ zügig auf die innenpolitische Eskalation in Libyen, verlor dann aber schnell die Initiative. Der Sicherheitsrat der AU verabschiedete am 23. Februar 2011 eine Resolution, in der die Forderungen der libyschen Protestbewegung nach politischen Reformen als legitim anerkannt wurden. Vor allem verurteilte er die Repressionen des Regimes gegen Demonstranten und die damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen.¹ Drei Tage später nahm sich auch der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN-SR) der Lage in Libyen an. Er beschloss Sanktionen gegen die libysche Regierung und überwies zudem die Situation an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag. Die drei afrikanischen Repräsentanten im VN-SR (Gabun, Nigeria und Südafrika) stimmten ebenso wie die übrigen 12 Mitgliedstaaten mit Ja.²

Am 10. März verabschiedete der Sicherheitsrat der AU eine Resolution, die Vorschläge zur politischen Lösung des Libyen-Konflikts enthielt. Eckpunkte des fortan als »Roadmap« der AU bezeichneten Fahrplans waren ein Waffenstillstand, der Beginn eines politischen Dialogs zwischen den Konfliktparteien und eine politische Übergangsphase. Die AU unterstrich erneut die Legitimität der Forderungen nach Demokratie und politischen Reformen.

Am selben Tag beschloss die AU, einen Ad-hoc-Ausschuss auf hoher Ebene für Libyen einzusetzen, um bei den Konfliktparteien und internationalen Partnern für die Roadmap zu werben und deren Umsetzung voranzutreiben. Mitglieder des Komitees waren die Staats- und Regierungschefs von Mauretanien, Südafrika, Uganda, Mali und Kongo-Brazzaville. Der Nationale Übergangsrat der Rebellen (National Transitional Council, NTC) wertete diese Zusammensetzung allerdings als Gaddafi-freundlich und daher parteiisch.

Außerdem nahm die AU die Gelegenheit wahr, ausdrücklich »jede Form ausländischer militärischer

Intervention« in den Bürgerkrieg abzulehnen.³ Nun machte sich ein anderer regionaler Akteur, die Arabische Liga, für ein Eingreifen von außen stark. Sie rief den VN-Sicherheitsrat am 12. März dazu auf, eine Flugverbotszone über Libyen einzurichten, die libysche Bevölkerung zu schützen und mit dem Übergangsrat der Rebellen zu kooperieren.⁴ Damit hatte die Nato genug regionale politische Rückendeckung erhalten, ohne die Resolution 1973 wohl kaum zustande gekommen, geschweige denn umgesetzt worden wäre.

Der Sicherheitsrat verabschiedete Resolution 1973 am 17. März.⁵ Zehn Mitglieder stimmten dafür, fünf enthielten sich, keines legte ein Veto ein. Damit ermächtigte der Rat Mitgliedstaaten zum Einsatz »aller notwendigen Maßnahmen« (aber unter Ausschluss ausländischer Besatzungstruppen), um die libysche Zivilbevölkerung zu schützen und eine Flugverbotszone einzurichten. Der Sicherheitsrat nahm in der Resolution »zur Kenntnis«, dass die AU einen Ad-hoc-Ausschuss auf hoher Ebene eingesetzt hatte und nach Libyen entsenden würde »mit dem Ziel, einen Dialog zu erleichtern, der zu den politischen Reformen führt, die für eine friedliche und tragfähige Lösung notwendig sind.«⁶

Die afrikanischen Mitglieder des VN-SR (Gabun, Nigeria und Südafrika) stimmten der Resolution zu und wichen damit von der Position der AU ab. US-Präsident Obama soll persönlich auf den südafrikanischen Staatschef Zuma eingewirkt haben, um Südafrikas Zustimmung zu erhalten, die zunächst fraglich schien.⁷

Nachdem die Nato am 19. März ihre Bombardements begonnen hatte, traten die Divergenzen zwischen Nato-Ländern einerseits und afrikanischen

³ AU Peace and Security Council, 265th Meeting, *Communiqué*, PSC/PR/COMM.2 (CCLXV), Addis Abeba, 10.3.2011.

⁴ Alex J. Bellamy/Paul D. Williams, »The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect«, in: *International Affairs*, 87 (2011) 4, S. 841.

⁵ UN Security Council, *Resolution 1973*, New York, 17.3.2011.

⁶ Zitiert nach der deutschen Fassung von Resolution 1973, <http://www.un.org/depts/german/sr/sr_11/sr1973.pdf>.

⁷ Simon Tisdall, »The Consensus on Intervention in Libya Has Shattered«, in: *The Guardian*, 23.3.2011; Bruce D. Jones, »Libya and the Responsibilities of Power«, in: *Survival*, 53 (2011) 3, S. 54.

¹ African Union (AU) Peace and Security Council, 261st Meeting, *Communiqué*, PSC/PR/COMM(CCLXI), Addis Abeba, 23.2.2011.

² United Nations (UN) Security Council, *Resolution 1970*, New York, 26.2.2011.

Offiziellen andererseits rasch und deutlicher zutage. Je länger der Krieg dauerte, desto mehr schrumpfte der Spielraum für die von der AU geforderten Verhandlungen. Folgerichtig verhallten die Appelle der Organisation nach einer politischen Lösung auf internationaler Ebene (Nato, EU, Arabische Liga, VN-SR) ebenso ungehört wie in Libyen selbst, wo die Rebellen des NTC dank der Nato-Unterstützung verständlicherweise keinen Anlass für Gespräche mit Gaddafi zu sehen vermochten. Zudem hätte sich innerhalb des NTC wohl kaum eine Mehrheit für politische Verhandlungen gefunden. Die Nato-Staaten ihrerseits zogen diese nie ernsthaft in Betracht.⁸ Die Gesprächsbereitschaft, die das Regime signalisierte, wurde in westlichen Hauptstädten nicht ernst genommen, sondern vor allem als Versuch Gaddafis verstanden, Zeit zu gewinnen.

Im Nachhinein ist das Unverständnis der AU über das Vorgehen der Nato nur schwer nachzuvollziehen. Weil die von ihr vertretene Roadmap in Resolution 1973 erwähnt wurde, glaubte die AU offenbar, die Nato-Mitglieder des VN-SR seien bereit, der Diplomatie eine Chance zu geben.⁹ Umso vehementer waren die Reaktionen, als sich schließlich die Einsicht durchsetzte, dass die Nato dies keineswegs beabsichtigte. Südafrikas Präsident Jacob Zuma lehnte bereits in der Woche nach Verabschiedung von Resolution 1973 einen militärisch erzwungenen Regimewechsel ab.¹⁰ Der ugandische Präsident Museveni, wie Zuma Mitglied des AU-Libyen-Komitees, veröffentlichte in derselben Woche eine lange Tirade gegen die Nato-Intervention.¹¹

Obwohl ihre Bemühungen ausweglos waren und der Krieg fortgesetzt wurde, hielt die AU unbeirrt an ihrer Roadmap fest. Diese wurde zwar im April beim ersten Besuch des AU-Komitees in Libyen vom Regime akzeptiert, nicht jedoch vom NTC, der lediglich versprach, die Vorschläge zu prüfen – ohne Folgen, wie sich im weiteren Verlauf zeigen sollte. Der südafrikanische Staatschef Zuma hatte die Reise des Komitees nach Tripolis angeführt, es aber nicht zum NTC nach Bengasi begleitet. Die Führung der Rebellen wertete

dies als weiteren Beweis für die fehlende Neutralität der Mission. Auch ein zweiter Vermittlungsversuch im Mai blieb ohne Wirkung, da sowohl der NTC als auch die Nato einen Waffenstillstand an die Bedingung knüpften, dass Gaddafi seine Macht abgebe.¹² Zum Versuch, Gaddafi zum Rücktritt zu bewegen, war vergebens.¹³

Gleichzeitig verhärtete sich die Haltung der AU gegenüber der Nato, was sich in kritischen und häufig verbitterten Verlautbarungen äußerte. Mitte Juni sagte Zuma vor dem südafrikanischen Parlament, die Nato missbrauche Resolution 1973, um »Regimewechsel, politische Ermordungen und eine Besetzung durch ausländisches Militär« in Libyen zu ermöglichen.¹⁴ Als der Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofs am 27. Juni Haftbefehl gegen Gaddafi, seinen Sohn Saif und den militärischen Geheimdienstchef des Regimes erließ, gab sich Zuma »enttäuscht«, da dieser Schritt die Bemühungen der AU unterwandere.¹⁵ Tatsächlich war damit auch die letzte winzige Chance dahin, Gaddafi zum Abdanken zu bringen.

Während des Gipfeltreffens der AU in Malabo (30. Juni–1. Juli) beschlossen ihre Staats- und Regierungschefs, dass die Mitgliedstaaten beim Vollzug des Haftbefehls nicht mit dem IstGH kooperieren würden, da dieser die Beilegung des Konflikts behindere. Ferner appellierte die AU an den VN-SR, Artikel 16 des Römischen Statuts zu nutzen, um das Verfahren vor dem IstGH »im Interesse von Gerechtigkeit und Frieden in Libyen« zu suspendieren. Im Übrigen hatte Südafrika bereits im Mai im VN-Sicherheitsrat angedeutet, dass Menschenrechtsverletzungen, die bei der Umsetzung von Resolution 1973 begangen würden, ebenfalls vom IstGH untersucht werden sollten.¹⁶

Es ist bemerkenswert, wie stur die AU unter südafrikanischer Führung an ihrer Libyen-Politik festhielt. Sie rückte selbst dann nicht davon ab, als schon feststand, dass die Nato-Alliierten entschlossen waren, Gaddafi zu stürzen, und dieses Ziel auch erreichen würden. Damit war die Forderung der AU nach Ver-

⁸ Hugh Roberts, »Who Said Gaddafi Had to Go?«, in: *London Review of Books*, 17.11.2011, S. 13ff.

⁹ AU Assembly, *Decision on the Situation in Libya*, Assembly/AU/Dec.385 (XVII), Malabo, 30.6.–1.7.2011; UN Security Council, *6498th Meeting*, S/PV.6498, New York, 17.3.2011.

¹⁰ Sam Mkokeli/Hopewell Radebe, »Zuma Rejects Libya Regime Change Objective«, in: *Business Day*, 22.3.2011.

¹¹ Henry Mukasa, »Museveni Blasts West over Libya Attack«, in: *New Vision*, 21.3.2011.

¹² Mark Tran, »Libyan Rebels Protest over African Union Peace Mission«, in: *The Guardian*, 11.4.2011.

¹³ »Libya: Zuma Says Gaddafi Will Not Quit«, in: *BBC News*, 31.5.2011.

¹⁴ »Zuma Lashes Nato for »Abusing« UN Resolutions on Libya«, in: *Mail & Guardian*, 14.6.2011. Alle Übersetzungen durch die Autoren.

¹⁵ »Zuma Disappointed by Libya Decision«, *South African Press Association (SAPA)*, 27.6.2011.

¹⁶ UN Security Council, *6528th Meeting*, S/PV.6528, New York, 4.5.2011, S. 11; Marius Bosch, »South Africa's Libya Policy Reflects Past Loyalties«, *Reuters*, 25.8.2011.

handlungen Makulatur. Besonders starrsinnig handelte Südafrika, denn es weigerte sich im VN-SR, eingefrorene libysche Auslandsvermögen zugunsten des NTC freizugeben. Die südafrikanische Führung argumentierte, der Übergangsrat sei nicht Libyens rechtmäßige Regierung. Erst auf wachsenden diplomatischen Druck von Seiten der USA gab Südafrika seinen Widerstand in dieser Frage auf.¹⁷ Nach wie vor aber war es nicht bereit, den NTC als neue libysche Regierung anzuerkennen.

Selbst nachdem der Übergangsrat am 23. August die Hauptstadt Tripolis eingenommen hatte, blieb die AU beim Sondergipfel ihres Sicherheitsrats zwei Tage später bei ihrer Ablehnung. Stattdessen riefen die Mitglieder des Rats dazu auf, eine inklusive Übergangsregierung zu bilden. Die Kritik an der Nato riss nicht ab. So beklagte Zuma, »dass diejenigen Staaten, die die Macht haben, andere Staaten zu bombardieren«, die Versuche der AU unterminierten, eine politische Lösung in Libyen zu finden.¹⁸ Mit Bezug auf die Diskussion um afrikanische Söldner, die in Libyen kämpften, kommentierte AU-Kommissar Ping sarkastisch: »[M]anchmal, wenn diese [Söldner] weiß sind [und auf Seiten des NTC stehen], werden sie ›technische Berater‹ genannt.«¹⁹

Derweil wurde die Position der AU auch innerhalb der afrikanischen Staatengemeinschaft unhaltbar. Immer mehr afrikanische Länder nahmen die Eroberung von Tripolis durch die Rebellen zum Anlass, sich von der Haltung der AU zu distanzieren. Am 23. August erkannten Nigeria und Äthiopien den NTC offiziell als legitime Regierung Libyens an und ernteten dafür Schelte aus Südafrika.²⁰ Bereits am 19. August hatte Gabun diesen Schritt unternommen, neben Nigeria und Südafrika der dritte afrikanische Vertreter im VN-SR. Etwa 20 afrikanische Staaten schlossen sich in den Tagen nach dem Fall von Tripolis diesem Vorgehen an.²¹ Aber selbst dies bewog die AU noch nicht zu einem Kurswechsel. Als die VN-Generalversammlung am 16. September darüber entscheiden sollte,

den Übergangsrat als legitimen Repräsentanten Libyens anzuerkennen, versuchte Angola im Namen der Southern African Development Community (SADC) die Abstimmung zu verhindern, wenn auch vergeblich. Erst am 20. Oktober rang sich der Friedens- und Sicherheitsrat der AU schließlich dazu durch, den NTC anzuerkennen.²²

Die Hintergründe der AU-Politik

Es kommt eine ganze Reihe von Faktoren in Betracht, mit deren Hilfe sich die Libyen-Politik der AU deuten lässt.

Gaddafi als afrikanischer Pate. Gaddafi zählte zu den Gründervätern und Motoren der AU. Über viele Jahre hinweg hat er der Organisation und etlichen ihrer Mitgliedstaaten finanziell unter die Arme gegriffen, auch bei der Begleichung von AU-Mitgliedsbeiträgen. Die engen Beziehungen zu einigen afrikanischen Staaten einschließlich Südafrikas erklärten, so eine weit verbreitete Meinung, die afrikanische Nibelungen-treue gegenüber Gaddafi, zumindest aber die verhaltene Politik der AU.²³

Diese Interpretation überzeugt nicht. Zweifellos hat sich Gaddafi in Afrika Unterstützung erkaufte. Dabei wird aber übersehen, dass seine Gegner ebenso zahlreich wie einflussreich waren. Zu ihnen zählten etwa Ugandas Präsident Museveni, einer der schärfsten Kritiker der Nato-Intervention, und Südafrikas einstiger Präsident Mbeki.²⁴ Als regionaler Akteur war Libyen unter Gaddafi unberechenbar. Es unterhielt kaum stabile Allianzen, sondern blieb selbst für Staaten, mit denen es enge Beziehungen pflegte (wie Tschad), immer ein äußerst kapriziöser Partner.²⁵ Dies galt auch noch nach dem Wandel der libyschen Außenpolitik Ende der 1990er Jahre, als Gaddafi sich verstärkt Subsahara-Afrika zuwandte. Bis dahin war Libyen vor allem durch eine aggressive und scheinbar

17 Julian Borger/Tania Branigan, »Diplomatic Victory for Rebels after \$1.5 bn in Libyan Funds Unblocked«, in: *The Guardian*, 26.8.2011.

18 David Smith/Rapule Tabane, »Libya: How SA Stood Firm on Money for Rebels«, in: *Mail & Guardian*, 26.8.2011.

19 »AU Urges Libya's New Masters to Halt Racist Attacks«, in: *Mail & Guardian*, 7.9.2011.

20 Katharine Child, »Tripoli Falls, but SA Still Reluctant to Recognise Rebels«, in: *Mail & Guardian*, 23.8.2011.

21 »Niger, Benin and Togo Recognise Libyan Rebels«, *Reuters*, 27.8.2011.

22 AU Peace and Security Council, 297th Meeting, *Communiqué*, PSC/PR/COMM/2.(CCXCVII), Addis Abeba, 20.10. 2011.

23 Bosch, »South Africa's Libya Policy Reflects Past Loyalties« [wie Fn. 16]. So auch Hillary Clinton anlässlich ihrer Rede vor der AU in Addis Abeba, 13.6.2011.

24 »US Embassy Cables: Ugandan Leader Accuses Libya of Trying to Bully Neighbours into an African Union«, in: *The Guardian*, 7.12.2010; Yoweri Museveni, »The Qaddafi I Know«, in: *Foreign Policy*, 24.3.2011.

25 Hussein Solomon/Gerrie Swart, »Libya's Foreign Policy in Flux«, in: *African Affairs*, 104 (2005) 416, S. 469–492; International Crisis Group (ICG), *Libye/Tchad: Au-delà d'une politique d'influence*, Nairobi/Brüssel, 23.3.2010 (Briefing Afrique 71).

wahllose Unterstützung für Rebellengruppen auf dem Kontinent sowie militärische Interventionen im Tschad (1983–1987) und Uganda (1978) aufgefallen.²⁶ Auch die späteren libyschen Vermittlungsversuche in afrikanischen Konflikten entpuppten sich oftmals als doppelbödig. Entweder torpedierte Libyen die Schlichtungsbemühungen anderer Staaten oder stand im Verdacht, Aufständische direkt zu unterstützen.²⁷ Gaddafis Exzentrik und Größenwahn, seine subversive Politik der Einmischung in vielen afrikanischen Staaten und seine Vision der »Vereinigten Staaten von Afrika« schufen ihm mehr Gegner als Freunde; und Letztere waren zudem eher finanziell motivierte Sympathisanten als überzeugte Anhänger.²⁸ Weiterhin erklärt die These von der Nibelungentreue nicht, warum die AU auch dann nicht von ihrem Kurs abrückte, als längst klar war, dass Gaddafi stürzen würde. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einige afrikanische Regierungen ihre Beziehungen zum neuen Regime in Libyen nur aus historischer Dankbarkeit gegenüber Gaddafi aufs Spiel hätten setzen sollen.

Die Verteidigung demokratischer Prinzipien. Die AU hat sich bei ihrer Gründung zu demokratischen Prinzipien und Verfahren bekannt. Ihre Statuten (darunter ihre Gründungsurkunde) betonen ausdrücklich die Ablehnung verfassungswidriger Regierungswechsel, die im Falle von Zuwiderhandlungen sanktioniert werden sollen.

Dieses Argument ist plausibel, um die Libyen-Politik der AU zu erklären, denn die Organisation hat seit 2002 recht konsequent Position gegen verfassungswidrige Regierungswechsel wie Rebellionen oder Militärputsche bezogen und betroffene Länder abgestraft, zum Beispiel durch die Suspendierung ihrer AU-Mitgliedschaft.²⁹ In anderen Fällen hat sie sich für politische Übergangslösungen eingesetzt, die über

den Umweg einer Regierung der nationalen Einheit immerhin zu einer verfassungsmäßigen Ordnung zurückführen sollten. Dieser Ansatz war stark von der südafrikanischen Erfahrung des Übergangs von der Apartheid zu Demokratie geprägt und wurde unter anderem in Burundi, Simbabwe und der Demokratischen Republik Kongo verfolgt. Zweitrangig ist dabei, ob auch Herrscher einen gewissen politischen Schutz durch die AU genießen sollten, die (wie Gaddafi) selbst auf verfassungswidrigem Wege an die Macht gelangt sind. Gleichwohl bleiben Fragen offen. Die AU-Statuten wurden in der Vergangenheit teilweise flexibel angewandt, etwa in Mauretanien (2005), wo die AU einen relativ konzilianten Kurs gegenüber den Putschisten einschlug, nachdem klar geworden war, dass die Mehrheit der Bevölkerung den Militärcoup unterstützte.

Afrikanische Eigenverantwortung. Die AU reklamiert für den Kontinent den politischen Willen und die Fähigkeit, afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme anzubieten.

Die Politik der Eigenverantwortung ist weit mehr als eine Worthölse. Dass die AU es mit dieser Politik ernst meint, hat sie im Verbund mit sub-regionalen Organisationen mehrfach unter Beweis gestellt, unter anderem in Burundi, Darfur und teils in Somalia, auch wenn diese Politik nicht immer Erfolg hatte. Im Fall Libyens hat die AU wiederholt ihren Führungsanspruch beim Konfliktmanagement unterstrichen und dabei auf Eigenverantwortung gepocht. Afrikanische Akteure, sagte AU-Kommissionspräsident Ping, verstünden die Probleme der Region nicht nur besser, sondern es werde ohne afrikanische Eigenverantwortung auch keine nachhaltigen Lösungen geben.³⁰

In dieser Haltung wird die AU obendrein seit Jahren von den USA, der EU und deren Mitgliedstaaten politisch, finanziell und militärisch unterstützt. Westliche Regierungsvertreter bekräftigen bei jeder Gelegenheit, dass die AU die Führungsrolle bei der Lösung afrikanischer Probleme zu spielen habe. Indes stand die Libyen-Politik der Nato in eklatantem Widerspruch zu diesen Bekundungen. Vollends desavouiert fühlte sich die AU angesichts der Tatsache, dass Resolution 1973 ihr ausdrücklich eine Rolle bei der Lösung des Konflikts zuzuweisen schien – und dies mit hoher Wahrscheinlichkeit auch eine Vorbedingung für die Zustim-

²⁶ Ronald Bruce St John, »The Libyan Debacle in Sub-Saharan Africa, 1969–1987«, in: René Lemarchand (Hg.), *The Green and the Black: Qadhafi's Policies in Africa*, Bloomington 1988, S. 125–138; Asteris Huliaras, »Qadhafi's Comeback: Libya and Sub-Saharan Africa in the 1990s«, in: *African Affairs*, 100 (2001) 398, S. 5–25.

²⁷ ICG, *Libye/Tschad* [wie Fn. 25], S. 1; Jérôme Tubiana, *Renouncing the Rebels: Local and Regional Dimensions of Chad-Sudan Rapprochement*, Genf: Small Arms Survey (SAS), 2011 (HSBA Working Paper 25), S. 52f.

²⁸ Asteris Huliaras/Konstantinos Magliveras, »The End of an Affair? Libya and Sub-Saharan Africa«, in: *Journal of North African Studies*, 16 (2011) 2, S. 167–181.

²⁹ Paul D. Williams, *The African Union's Conflict Management Capabilities*, New York: Council on Foreign Relations, Oktober 2011 (Working Paper), S. 18.

³⁰ AU Assembly, *Report of the Chairperson of the Commission on Current Challenges to Peace and Security on the Continent and AU's Efforts*, EXT/ASSEMBLY/AU/2(01.2011), Addis Abeba, 25.–26.5. 2011, S. 16.

mung der afrikanischen VN-SR-Mitglieder gewesen war. Die Brückierung wog umso schwerer, als ohne das Placet der afrikanischen Regionalmächte Nigeria und Südafrika im VN-Sicherheitsrat die Resolution nicht die notwendigen neun Ja-Stimmen erhalten hätte.³¹

Opposition gegen nicht-afrikanisches Militär auf dem Kontinent. Die AU und die meisten ihrer Mitglieder hegen starke Vorbehalte gegen nahezu jede Form nicht-afrikanischer Militärpräsenz auf dem Kontinent.

Dies trifft vor allem auf die regionalen Führungsmächte zu. So wiesen Algerien, Nigeria und Südafrika ausdrücklich das Ansinnen der USA zurück, das Hauptquartier ihres für Afrika zuständigen Militärkommandos (Africa Command, AFRICOM) auf dem Kontinent einzurichten. Diese Staaten sehen in externem Militär eine Gefährdung ihrer Handlungsautonomie und regionalen Vormachtstellung.

Innenpolitischer Widerstand. Auch innenpolitische Faktoren erklären teilweise die Ablehnung des Nato-Einsatzes in Libyen, vor allem im Falle Südafrikas.

Innerhalb der südafrikanischen Regierungskoalition gibt es vernehmliche und einflussreiche anti-westliche (»anti-imperialistische«) Stimmen, die bereits die Zustimmung zu Resolution 1973 als politische Kapitulation brandmarkten. Ihr Wortführer, der später suspendierte Vorsitzende der ANC-Jugendorganisation Julius Malema, entwickelte sich zu einem ernsthaften Konkurrenten für Präsident Zuma.³² Das Eintreten der südafrikanischen Regierung gegen die Nato kann als Versuch gewertet werden, diese Kritik zu widerlegen und die Glaubwürdigkeit der südafrikanischen Führung wiederherzustellen.³³

Erzwungene Regimewechsel. Externe Militärinterventionen in Afrika werden besonders scharf abgelehnt, wenn sie Regimewechsel herbeiführen sollen. Bereits der Einmarsch der USA im Irak wurde von zahlreichen afrikanischen Staaten vehement verurteilt, darunter Nigeria, Senegal und Südafrika.

Die Haltung der AU im Libyen-Konflikt wird verständlicher, wenn man die Nato-Intervention im Zusammenhang mit den Ereignissen in Côte d'Ivoire vom April 2011 betrachtet. Dort unterstützte die fran-

zösische Armee nicht nur die Rebellion, sondern bereitete maßgeblich die Verhaftung des bisherigen Präsidenten Gbagbo vor. Viele afrikanische Politiker und Intellektuelle betrachten den direkten wie indirekten Beitrag westlicher Militärs zum Sturz zweier afrikanischer Regierungen binnen kaum sechs Monaten als Rückfall in überwunden geglaubte neokoloniale Zeiten – diesmal unter dem Deckmantel der »Responsibility to Protect« (Libyen) und der Demokratie (Côte d'Ivoire).³⁴

Internationale Profilierung. Die Libyen-Politik der AU und noch mehr Südafrikas ist in erster Linie als Versuch der internationalen Profilierung und Positionierung zu verstehen.

Für diesen Faktor spricht die scharfe Kritik Südafrikas an den Nato-Staaten.³⁵ Als jüngstes Mitglied der BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) mag es im Interesse der südafrikanischen Regierung gewesen sein, politische Nähe zu den anderen vier Staaten zu dokumentieren, erst recht nachdem Südafrika Resolution 1973 zugestimmt hatte. Die Chancen, Opposition gegen westliche Politik zu betreiben, werden durch die BRICS sicherlich steigen. Südafrika sieht in dieser Gruppe eine globale Machtverschiebung zugunsten der Schwellenländer, auf deren Schutz und Unterstützung es sich verlassen könne.³⁶ Zudem mag es als zweifellos schwächstes Mitglied die Notwendigkeit sehen, seine Mitgliedschaft in dem Club zu rechtfertigen.

Gleichwohl taugt die internationale Profilierung nicht als alleinige Erklärung für die Politik der AU und Südafrikas.³⁷ Südafrika hat in den vergangenen Jahren immer wieder seine politische Unabhängigkeit bewiesen, nicht zuletzt gegenüber den USA, unter anderem im Hinblick auf den Irak-Krieg und den Aufbau von AFRICOM. Die Haltung der Regierung ist wohl weniger ein Fall gemeinsamen »Balancings« der BRICS gegen die Nato als eher ein Beispiel ideologischer Konvergenz, deren Fundament der Widerstand gegen alles ist, was als imperialistische Einmischung in die inneren Angelegenheiten Afrikas gedeutet werden kann. Diese Politik hatte bereits unter Thabo

31 Bellamy/Williams, »The New Politics of Protection?« [wie Fn. 4], S. 846.

32 »South Africa: Malema and Zuma Mass Their Armies«, in: *Africa Confidential*, 4.11.2011.

33 Damit zog Zuma allerdings auch heftigen Widerspruch aus anderen Lagern auf sich, die forderten, Südafrika solle sich der Nato-Position anschließen. Vgl. »Storm over SA Mercenaries in Libya«, in: *Africa Confidential*, 4.11.2011.

34 Loyiso Langeni, »African Notables Berate Nato for Ousting Gaddafi«, in: *Business Day*, 25.8.2011.

35 David Smith, »South Africa Defends Refusal to Unfreeze Libyan Assets«, in: *The Guardian*, 25.8.2011.

36 Greg Mills, »SA's Stance on Libya Furthers Rogue Trend«, in: *Mail & Guardian*, 2.9.2011.

37 Beth Whitaker, »Soft Balancing Among Weak States? Evidence from Africa«, in: *International Affairs*, 86 (2010) 5, S. 1118f.

Mbeki Konturen gewonnen, der diese Linie verfocht, um die internationale Autonomie Südafrika und des Kontinents zu untermauern.³⁸

Sicherheitspolitische Folgen. Der Widerstand der AU gegen die Nato-Intervention war von der Sorge vor den langfristigen und indirekten Folgen des Krieges getrieben. So befürchtete etwa die sub-regionale Staatenorganisation Intergovernmental Authority on Development (IGAD), dass das Eingreifen der Nato in Libyen sich ähnlich auswirken könnte wie die Interventionen in Afghanistan, Irak und Somalia. Danach werde Libyen zu einem weiteren Operationsgebiet islamistischer Terroristen, die den globalen Jihad nach Afrika tragen wollten.³⁹

Dieser Faktor hat eine gewisse Erklärungskraft. Vor allem die westafrikanischen Staaten versprachen sich von einer friedlichen Beilegung des Konflikts qua Verhandlungen geringere negative sicherheitspolitische Spillover-Effekte als eine Eskalation des Krieges, die für die gesamte Region unvorhersehbare Folgen hätte haben können. Es waren im Übrigen dieselben sicherheitspolitischen Erwägungen, die die Mehrheit der westafrikanischen Staaten schließlich dazu bewogen, den Übergangsrat anzuerkennen.⁴⁰

Prüft man die möglichen Motive der AU für ihr Handeln, so zeigt sich, dass es aus Sicht der Organisation und ihrer Mitglieder denkbar viele und gute politische Gründe gab, gegen die Nato-Intervention zu opponieren. Dies mag auch das hohe Maß an Geschlossenheit erklären, das die AU zumindest offiziell und über einen erstaunlich langen Zeitraum hin bewahrte.

Sicherlich lässt sich argumentieren, dass die Libyen-Episode mehr Fragen über Südafrikas Außenpolitik aufwirft als über die Handlungsfähigkeit der AU. Gleichwohl ging deren Libyen-Politik nicht allein auf das Konto Südafrikas. Sowohl die Haltung der AU als auch die spätere Frustration über Verlauf und Folgen des Konflikts wurden von einflussreichen Politikern wie Ugandas Präsident Museveni und AU-Kommissionspräsident Ping geteilt.⁴¹ Auch Algerien hatte im Lager der Nato-Gegner ein gewichtiges Wort mitzureden. Die Emotionalität und der Zynismus mancher öffentlicher Äußerungen belegen, wie verbittert afrikanische Nato-Kritiker ob der Ohnmacht und Margina-

lisierung der AU waren. Ihre Mitgliedstaaten waren sich weitgehend einig in ihrer Ablehnung der Militärintervention und des Regimewechsels. Selbst nachdem Gaddafi gestürzt worden war und die NTC in Tripolis das Ruder übernommen hatte, verweigerte immer noch rund die Hälfte der AU-Mitglieder der neuen Regierung die Anerkennung. Bei den »Abweichlern« von der AU-Linie handelte es sich mehrheitlich um westafrikanische Staaten, die nunmehr eine pragmatische Politik verfolgten, orientiert an ihren unmittelbaren regionalen Interessen.⁴² Dazu zählte die Sorge um die Sicherheit der eigenen Staatsangehörigen in Libyen, die Frage nach den Auswirkungen des Konflikts auf das eigene Land (Waffenhandel, Migration) und nicht zuletzt die künftigen nachbarschaftlichen Beziehungen zum neuen Regime.⁴³ Nigeria und die überwiegend der ECOWAS angehörenden Staaten nahmen für ihren Kurswechsel das förmliche Eingeständnis von Kommissionspräsident Ping zum Anlass, der nach der Einnahme von Tripolis konzedieren musste, dass die Bemühungen der AU in Libyen »nicht die erwarteten Ergebnisse erbracht« hätten – wenn auch »aus Gründen, die außerhalb der Kontrolle der AU lagen«.⁴⁴

38 Smith, »South Africa Defends Refusal« [wie Fn. 35].

39 Steve Mbogo, »IGAD Warns of Terrorism Risk in Libya Bombings«, in: *Business Daily*, 23.3.2011.

40 »AU Urges Libya's New Masters to Halt Racist Attacks« [wie Fn. 19].

41 Ebd.; AU Assembly, *Report of the Chairperson of the Commission on Current Challenges* [wie Fn. 30], S. 4.

42 Äthiopien, Benin, Botswana, Burkina Faso, Kap Verde, Tschad, Gabun, Gambia, Guinea, Côte d'Ivoire, Niger, Nigeria, Marokko, Ruanda, Senegal, Togo, Tunesien. Vgl. »Factbox: Countries that Recognize Libya's NTC«, *Reuters*, 6.9.2011.

43 Vgl. hierzu die Aussagen des nigerianischen Außenministers: »Nigeria Explains Stand on Libyan Transitional Council«, *BBC Monitoring*, 1.9.2011.

44 Ebd.

Folgen für die AU und ihre inneren Kräfteverhältnisse

Die politischen Folgen der Libyen-Krise für Afrika betreffen zunächst die AU als Institution sowie ihre internen Kräfteverhältnisse. Aber auch die Beziehungen zwischen den beiden Führungsmächten Nigeria und Südafrika blieben von der Kontroverse um die Position der AU im Libyen-Konflikt nicht unberührt.

Die AU ohne den »König der Könige«

Libyen unter einer neuen Regierung wird vermutlich eine deutlich geringere Rolle in Afrika und vor allem innerhalb der AU spielen als unter ihrem Vorgänger. Denn bislang war die hyperaktive libysche Afrikapolitik vor allem Gaddafis Profilierungsdrang geschuldet. Libyens diplomatisches Engagement in Afrika seit Mitte der 1990er Jahre hatte dem klaren strategischen Ziel zu dienen, die internationale Isolation des Landes zu durchbrechen.⁴⁵ Spätestens mit der Aufhebung der VN- und US-Sanktionen zwischen 2003 und 2006 aber traten strategische Ziele in den Hintergrund. Schon mit der Umwandlung der OAU in die Afrikanische Union (2002) verfolgte Gaddafi vor allem sein Projekt der »Vereinigten Staaten von Afrika« mit Regierungssitz in Tripolis unter seiner Führung. Dieses Projekt – wie auch die Inszenierung seiner Proklamation als »König der Könige« Afrikas⁴⁶ – war vor allem auf Gaddafis Hybris zurückzuführen.

Der Regierungswechsel wird zwei unmittelbare Folgen haben. Erstens wird eine Bruchlinie innerhalb der AU entfallen, die bislang zwischen den politischen Pragmatikern und den panafricanistisch inspirierten Befürwortern der »Vereinigten Staaten von Afrika« bestand. Für die Zukunft ist zu erwarten, dass die regionale Integrationspolitik im Rahmen der AU von utopischen Projekten abrücken und sehr viel realistischer sein wird. Zweitens wird die neue libysche Regierung vermutlich ihre finanziellen Zuwendungen an die AU und einige Mitgliedstaaten reduzieren. Dies wird die finanziellen Engpässe der Organisation

weiter verschärfen, die durch verminderte Transfers westlicher Geber infolge der Finanzkrise ausgelöst worden waren. Allerdings waren die finanziellen Leistungen Gaddafis weniger bedeutsam als gemeinhin angenommen. Mit vier weiteren Staaten (Algerien, Ägypten, Nigeria und Südafrika) steuerte Libyen rund 75% der afrikanischen Beitragszahlungen zum regulären Haushalt der AU (260 Millionen US-Dollar) bei. Hinzu kamen weitere libysche Aufwendungen von geschätzten 40 Millionen US-Dollar, die die Mitgliedsbeiträge einiger Staaten deckten.⁴⁷

Insgesamt ist Gaddafis Sturz aus Sicht der AU ambivalent. Einerseits sollte es die politische Entscheidungsfindung innerhalb der Organisation erleichtern, dass Gaddafis exzentrische Ideen nun wegfallen. Andererseits werden die ausbleibenden Gelder aus Libyen die finanziellen Probleme der AU verschärfen. Doch dies kann auch eine Chance sein, die Organisation auf ein breiteres Fundament zu stellen. In wenigen Jahren werden die externen Partner der AU wissen, wie viel die Organisation ihren Mitgliedstaaten wert ist und damit auch, wie viel Eigenverantwortung tatsächlich in Afrika für regionale Integration und Zusammenarbeit unter dem Dach der AU vorhanden ist.

Spannungen zwischen Nigeria und Südafrika

Ein sehr viel größeres Problem für die AU als die wegfallende Finanzkraft des libyschen Revolutionsführers könnten die Zerwürfnisse sein, die zwischen den Mitgliedstaaten ans Tageslicht getreten sind, vor allem zwischen den beiden Führungsmächten Südafrika und Nigeria. Die Tragweite der Zwistigkeiten wird wiederum nur ersichtlich, wenn man den Libyen-Konflikt in einen Zusammenhang mit der Krise stellt, die nach den Wahlen vom November 2010 in Côte d'Ivoire ausbrach.

Der Ausgang der Präsidentschaftswahlen dort lieferte den Anlass zu offenem Streit zwischen Nigeria und Südafrika. Amtsinhaber Gbagbo weigerte sich, seine

⁴⁵ George Joffé, »Libya's Saharan Destiny«, in: *Journal of North African Studies*, 10 (2005) 3–4, S. 605–617; Huliaras, »Qadhafi's Comeback« [wie Fn. 26], S. 7–9.

⁴⁶ »Gaddafi: Africa's »King of Kings«, *BBC News*, 29.8.2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7588033.stm>.

⁴⁷ Peter Heinlein, »Gadhafi Maintains Africa Policy Influence, Even with Rule in Doubt«, *Voice of America*, 17.3.2011.

Wahlniederlage und den Sieg des Oppositionskandidaten Ouattara einzugestehen, und führte das Land an den Rand eines neuen Bürgerkriegs. Als Führungsmacht der Region reagierte Nigeria, indem es als Ultima Ratio gar mit einer Militärintervention der ECOWAS drohte. Südafrika hingegen stellte sich ausdrücklich gegen Nigeria und ECOWAS und damit auch die Mehrheit der internationalen Gemeinschaft sowie die VN-Mission, die Ouattara zum legitimen Sieger der Präsidentschaftswahlen erklärt hatte. Südafrika bestritt die Rechtmäßigkeit des Wahlausgangs ebenso wie die Legitimität der VN-Mission, über den Wahlausgang zu entscheiden.

Obwohl die AU zunächst Ouattara als Sieger anerkannt hatte, setzte die Organisation in Anbetracht der innerivorischen Sackgasse eine Kommission ein, die in dem Konflikt vermitteln sollte. Südafrika, das mit Präsident Zuma eines der fünf Kommissionsmitglieder stellte, schlug mit Unterstützung Angolas eine erneute Machtteilung vor, um den Konflikt zwischen Ouattara und Gbagbo zu beenden.⁴⁸ Südafrikas klarer Rückhalt für den international weitgehend isolierten Gbagbo schwächte die AU. Er war zudem ein Affront gegen Nigeria, das als Regionalmacht in Westafrika die Federführung bei der Beilegung der Krise beanspruchte. Das südafrikanische Störmanöver war aus Sicht Abujas besonders unverständlich, da Nigeria auch als Vorsitzender der ECOWAS agierte und damit im Sinne der Subsidiarität ein wichtiges Prinzip der neuen Afrikanischen Sicherheitsarchitektur auf seiner Seite wusste.⁴⁹

Im Libyen-Konflikt hingegen traten die Meinungsunterschiede zwischen Südafrika und Nigeria erst relativ spät hervor. Als nichtständige Mitglieder des VN-SR stimmten beide Länder den Resolutionen 1970 und 1973 zu. Beide lehnten jedoch eine militärische Intervention durch westliche Staaten mit dem Ziel des Regimewechsels ab. Die Erfolglosigkeit und Selbstisolierung der AU bei gleichzeitig absehbarem militärischem Sieg der Rebellen bewog Nigeria aber dazu, den Kurs der AU zu verlassen und den Übergangsrat anzuerkennen. Dabei besann es sich auf seine nationalen und regionalen Interessen. Nigeria übte unverhohlene Kritik an Südafrika und »derselben Gruppe

von Ländern«, die bereits anlässlich der Krise in Côte d'Ivoire die AU gespalten hätten.⁵⁰

Nigerias Politik im Libyen-Konflikt und in Côte d'Ivoire war pragmatisch und interessengeleitet. In Anbetracht der zahlreichen Wahlen, die 2011 und 2012 in Afrika anstanden, wollte Nigeria in Côte d'Ivoire ein Zeichen setzen, um die Integrität von Wahlen zu sichern und gewaltsamen Auseinandersetzungen in Afrika vorzubeugen. So inkohärent dieses Vorhaben angesichts des zumeist chaotischen Wahlverlaufs in Nigeria auch erscheinen mag, so konsequent versucht das Land, die Rolle der westafrikanischen Ordnungsmacht einzunehmen, die Konflikte in der Region eindämmt.⁵¹ In Libyen hingegen standen die nationalen und regionalen Interessen Nigerias im Vordergrund, das heißt der Schutz seiner dort lebenden Staatsbürger sowie das Ziel, mit dem neuen Regime nachbarschaftliche Beziehungen aufzubauen.

Deshalb sah Nigeria keinen Widerspruch darin, sich zunächst gegen die Nato-Intervention und damit indirekt auch den NTC zu stellen, dann aber unter Berufung auf dieselben Interessen den NTC als neue Regierung anzuerkennen. Die unmittelbare Nachbarschaft und Betroffenheit erklärt auch, warum die Mehrheit der ECOWAS-Staaten dem nigerianischen Beispiel folgte. Sie mussten sich sachlicher und nüchterner zeigen als etwa die Staaten des südlichen Afrika.

Nigerias Pragmatismus hebt sich stark von der ideologisch gefärbten Außenpolitik Südafrikas ab. Der südafrikanische Staatschef Zuma übernahm die Argumentation des ivoirischen Präsidenten Gbagbo. Nach dessen Lesart drehte sich der innerivorische Konflikt nicht um die Einhaltung demokratischer Spielregeln, sondern um die Befreiung des Landes vom Joch der Neokolonialmacht Frankreich.⁵²

In der Vergangenheit hat die AU trotz ihrer heterogenen Mitgliedschaft ein überraschend hohes Maß an Geschlossenheit bewahrt. Interne Gegensätze gerieten selten in die Öffentlichkeit. Wie zuvor der Bürgerkrieg in Côte d'Ivoire hat auch der Libyen-Konflikt politische Gräben sichtbar gemacht. Folgenscher ist dabei in

⁴⁸ ICG, *Côte d'Ivoire: Is War the Only Option?*, Dakar/Brüssel, 3.3.2011 (Africa Report 171), S. 14.

⁴⁹ Die Entsendung eines südafrikanischen Kriegsschiffs vor die Küste Côte d'Ivoires war der symbolische Akt, der für Nigeria das Fass zum Überlaufen brachte. Vgl. Bashir Adigun, »ECOWAS Criticises SA Warship off West Africa«, in: *Mail & Guardian*, 9.2.2011.

⁵⁰ Romoke W. Ahmad, »Why Nigeria Took Quick Position on Libya – Minister«, in: *Daily Trust*, 14.9.2011.

⁵¹ Vgl. Heinrich Bergstresser/Denis Tull, *Nigeria als regionale Ordnungsmacht in Westafrika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (SWP-Studie 2/2008).

⁵² ICG, *Côte d'Ivoire: Is War the Only Option?* [wie Fn. 48], S. 12. Vgl. auch Thabo Mbekis Kampfschrift gegen den Neokolonialismus: »What the World Got Wrong in Côte d'Ivoire«, in: *Foreign Policy*, 29.4.2011.

erster Linie, dass es sich bei den Kontrahenten ausgerechnet um die beiden regionalen Schwergewichte des Kontinents, Südafrika und Nigeria, handelt.

Noch ist offen, ob diese Rivalitäten zu einem langfristigen Interessengegensatz ausufern werden. Letzteres hätte für die AU fatale Auswirkungen und könnte die Organisation lähmen. Auf die Dauer könnte die AU als kontinentaler Überbau an Bedeutung verlieren. Dies würde fraglos die sub-regionalen Organisationen wie ECOWAS, SADC und andere politisch aufwerten.

Zumindest kurzfristig wird der Libyen-Konflikt die kollektive Handlungsfähigkeit Afrikas und der AU schwächen. Die Antagonismen innerhalb der Organisation haben zugenommen und werden ein einheitliches Auftreten nach außen erschweren, zum Beispiel bei den Vereinten Nationen in New York. Auch der institutionelle Aufbau der AU in Addis Abeba dürfte sich verzögern, und dies nicht nur aus finanziellen Gründen. Nach dem Sturz Gaddafis und angesichts der Spannungen zwischen Nigeria und Südafrika lässt sich mit Fug und Recht bezweifeln, dass die AU derzeit politische Führung übernehmen kann. Zu besichtigen war dies bei der Kampfabstimmung über den Vorsitz der AU-Kommission im Januar 2012, als Südafrika seine Innenministerin Nkosazana Dlamini-Zuma ins Rennen schickte, um Amtsinhaber Ping zu ersetzen.⁵³ Das Patt bei der Abstimmung veranschaulichte die Spaltung der afrikanischen Staatengemeinschaft.

⁵³ Frau Dlamini-Zuma war früher mit Präsident Jacob Zuma verheiratet. Von 1999 bis 2009 war sie Außenministerin Südafrikas, seit 2009 ist sie Innenministerin.

Afrikas zukünftige Positionierung zu internationalen Ordnungsfragen

Die politischen Langzeitfolgen der Libyen-Intervention werden nicht nur die Positionierung afrikanischer Staaten zu internationalen Ordnungsfragen beeinflussen, sondern auch die künftigen Beziehungen des Kontinents zu Europa. Zwar sind die meisten afrikanischen Führer viel zu pragmatisch, um sich auf politische und ideologische Auseinandersetzungen mit westlichen Regierungen einzulassen. Dennoch haben die Ereignisse in Côte d'Ivoire und Libyen tief verwurzelte Überzeugungen auf afrikanischer Seite bestätigt, dass die mächtigsten westlichen Staaten eine doppelböckige Außenpolitik betreiben, die universelle Werte propagiert, aber nationalen Interessen folgt. Der gewaltsame Umsturz zweier afrikanischer Regierungen binnen weniger Monate wird als Sinnbild neokolonialer Politik gesehen. In den vergangenen Jahren haben afrikanische Regierungen immer vernehmlicher ihr Unbehagen gegenüber einer solchen Politik geäußert.⁵⁴

Afrikanische Positionen gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof

Exemplarisch für das wachsende afrikanische Selbstbewusstsein ist die stete Kritik am Internationalen Strafgerichtshof (IStGH), der sich auf afrikanische Fälle konzentriert. Er ist auch ein schlagendes Beispiel dafür, dass die Folgen der Libyen-Episode weit über den Konflikt als solchen hinausgehen. Mit 32 von 118 Mitgliedern bildet Afrika den größten regionalen Block der Unterzeichnerstaaten des Römischen Statuts.

Ungeachtet der Tatsache, dass die drei afrikanischen Mitglieder des VN-SR der Überweisung des libyschen Falls an den IStGH zugestimmt hatten (Resolution 1970), nahm die AU die Anklage gegen Gaddafi und zwei seiner Getreuen zum Anlass, erneut gegen den Gerichtshof und seinen Chefankläger zu Felde zu ziehen.⁵⁵ Die AU lehnte den Haftbefehl des IStGH

gegen Gaddafi ab, weil dadurch ihre Bemühungen um eine Verhandlungslösung erschwert würden. Zudem messe der Chefankläger mit zweierlei Maß, da er Libyen, nicht aber Syrien ins Visier nehme. Die Staatschefs der AU beschlossen daher, dass die »Mitgliedstaaten bei der Vollstreckung des Haftbefehls nicht kooperieren werden«. Zudem appellierten sie an den VN-SR, »im Interesse von Gerechtigkeit und Frieden« in Libyen die Bestimmungen nach Artikel 16 des Römischen Statuts zu nutzen.⁵⁶ Weiterhin bekräftigten sie ältere Forderungen, dies auch mit Blick auf die Verfahren gegenüber Sudan (genauer: gegen Präsident Omar al-Bashir) und Kenia zu tun.⁵⁷

Die AU ging noch einen Schritt weiter. Sie forderte, die strafrechtlichen Befugnisse des »African Court of Justice and Human and Peoples' Rights« zu erweitern, so dass Verbrechen in Afrika auch innerhalb der Region geahndet werden können. Einerseits ist dies zu begrüßen. Wenn Ermittlungen des IStGH dazu führen, dass afrikanische Institutionen beginnen, Kriegsverbrechen strafrechtlich zu verfolgen, entspricht dies der Logik des IStGH und dem Prinzip der Subsidiarität. Andererseits ist zu fragen, wie effektiv ein afrikanisches Pendant zum IStGH sein wird. Der AU geht es nach eigenem Bekunden darum, »wie Afrikas Interessen innerhalb des internationalen Justizsystems am besten verteidigt und geschützt werden könnten«. Der Verdacht drängt sich auf, der afrikanische Gerichtshof solle eine Alibifunktion erfüllen.⁵⁸

Es ist nicht zu erwarten, dass die AU und ihre Mitglieder substantielle Schritte gegen den IStGH unternehmen werden. Der Rücktritt einer größeren Zahl von Staaten vom Römischen Statut ist schwer vorstellbar.⁵⁹ Er ist aus Sicht der Regierungen auch nicht

⁵⁴ Dies ist nicht allein auf das wachsende Engagement der »neuen« (nicht-westlichen) Akteure in Afrika zurückzuführen, auch wenn sie afrikanischen Regierungen neue Handlungsspielräume im internationalen System eröffnet haben.

⁵⁵ Richard Lough, »African Union Accuses ICC Prosecutor of Bias«, *Reuters*, 30.1.2011.

⁵⁶ AU Assembly, *Decision on the Implementation of the Assembly Decisions on the International Criminal Court*, Doc.EX.CL/670 (XIX), Assembly/AU/Dec.366(XVII), Malabo, 30.6.–1.7.2011, S. 1.

⁵⁷ Sie bekräftigten auch, dass die Regierungen Dschibutis, Kenias und Tschads rechtmäßig handelten, als sie den sudanesischen Staatschef Bashir in ihren Ländern empfingen. Dies habe Frieden und Stabilität in der Region gedient.

⁵⁸ AU Assembly, *Decision on the Implementation* [wie Fn. 56], S. 2.

⁵⁹ Die AU hat die derzeitige stellvertretende Chefanklägerin des IStGH, Fatou Bensouda (Gambia), als alleinige afrikanische Kandidatin für die Nachfolge von Chefankläger Ocampo nominiert. Dahinter mag die Hoffnung der afrikanischen

nötig. Sie können weiterhin den IstGH einfach ignorieren. Dann stellt sich allerdings die Frage, wie die noch junge Institution des IstGH an Schlagkraft und Legitimität gewinnen soll, wenn die größte regionale Vertragsstaatengruppe sie missachtet, zumal dann, wenn sich die Aktivitäten des IstGH auf ebendiese Region beschränken. Ohne die Kooperation der afrikanischen Staaten kann dem internationalen Recht keine Geltung verschafft werden.

VN-Sicherheitsrat, Friedensmissionen und Sanktionspolitik

Der Libyen-Konflikt könnte sich auch auf die künftige Mandatierung politischer und militärischer Maßnahmen durch den VN-SR auswirken, zum Beispiel Sanktionen und Friedensmissionen. Relevant wird dies mit Blick auf die Positionierung und das Abstimmungsverhalten afrikanischer Staaten – zumal Afrika in der Regel den primären »Anwendungsbereich« dieser vom VN-SR mandatierten Maßnahmen darstellt.

Erste Folgen des Libyen-Konflikts haben sich bereits gezeigt. Südafrika enthielt sich Anfang Oktober 2011 der Stimme, als der VN-SR über eine Resolution abstimmte, die eine Verurteilung des Regimes in Syrien vorsah. Im Vorfeld der Libyen-Resolution 1973 war die südafrikanische Regierung offenbar von westlichen Regierungsvertretern zur Zustimmung überredet worden. Diesmal aber hielt Südafrika an seiner Ablehnung der Resolution fest.

Die südafrikanische Regierung begründete dies ausdrücklich mit Verweis auf den Präzedenzfall Libyen, indem sie den Verfassern des Resolutionsentwurfs unterstellte, die Verurteilung sei ein Vorspiel für militärische Maßnahmen.⁶⁰ Ob die südafrikanische Regierung ernstlich eine erneute Intervention befürchtete, sei dahingestellt. Ihre Enthaltung ist sicherlich als symbolisches Ausrufezeichen an die Adresse der Nato-Staaten zu verstehen, die nicht nur aus südafrikanischer Sicht das der Resolution 1973 zugrundeliegende Prinzip der Schutzverantwortung missbraucht und instrumentalisiert hätten.

Die weiteren Folgen sind absehbar. Südafrika, das bis einschließlich 2012 im VN-Sicherheitsrat vertreten

ist, dürfte in diesen und ähnlichen Fragen der schwierige Gesprächspartner bleiben, der es schon seit Präsident Mbekis zweiter Amtszeit war.⁶¹ Diskursen zu Antiimperialismus und »globaler Apartheid« hat die Nato-Intervention weitere Nahrung verschafft.

Gewiss werden nicht alle afrikanischen Länder diesem Schema folgen (können), aber der politische Gegenwind dürfte zunehmen und es westlichen Staaten schwerer machen, Unterstützung für ihre Anliegen zu finden. Dies gilt vor allem dann, wenn diese darauf hinauslaufen, dass der Westen sich in die inneren Angelegenheiten von Staaten des »Südens« einmischt.

Betroffen werden vor allem Maßnahmen sein, die Menschenrechte schützen sollen, einschließlich Friedensmissionen der Vereinten Nationen und erst recht militärischer Interventionen, die unter Berufung auf die »Responsibility to Protect« stattfinden sollen. Die internationale Schutzverantwortung dürfte durch den Missbrauch von Resolution 1973 so diskreditiert sein, dass eine Resolution, die sich auf sie beruft, bis auf Weiteres ein äußerst heikles Unterfangen sein wird.⁶²

Indirekt könnten die Bevölkerungen afrikanischer Bürgerkriegsländer in Mitleidenschaft gezogen werden. Zwei Drittel aller Blauhelme werden in solche Länder entsandt. Selbst relativ konventionelle VN-Friedensmissionen dürften in Zukunft zum Gegenstand polemischer Kontroversen um »versteckte Agenden« werden. Dies ist umso wahrscheinlicher, als der Schutz von Zivilisten in Konflikten mittlerweile ganz oben auf der Prioritätenliste von VN-Missionen steht. Bestenfalls wird es zeitraubende diplomatische Verhandlungen zwischen den Mitgliedern des VN-SR über die vermeintlichen Ziele einer VN-Mission geben. Zu befürchten steht, dass die Mandate von Missionen Auflagen und Beschränkungen enthalten werden, die die Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung noch schwieriger machen als bisher.⁶³

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Libyen-Konflikt das Misstrauen in Afrika gegenüber den Handlungsmotiven westlicher Staaten spürbar gesteigert hat. Dies ist eine Hypothek, die von mittlerer politischer Tragweite sein wird. Afrikanische Regierungseliten sind zu pragmatisch, um Konflikte

Staaten stehen, sie könnten künftig auf das Büro der Chefanklägerin Einfluss nehmen.

⁶⁰ »African Government Defends Decision to Abstain on Syrian Sanctions Vote«, in: *Mail & Guardian*, 7.10.2011; »Turkish PM Blasts South Africa for Abstaining on UNSC Syria Vote«, in: *Business Day*, 6.10.2011.

⁶¹ Yolanda Kemp Spies, »South Africa's Multilateral Challenges in a »Polypolar« World«, in: *The International Spectator*, 45 (2010) 4, S. 76ff.

⁶² So bereits Michael W. Doyle, »The Folly of Protection«, in: *Foreign Affairs*, 20.3.2011.

⁶³ Bellamy/Williams, »The New Politics of Protection?« [wie Fn. 4], S. 847.

mit westlichen Partnern zu suchen oder gar einen radikalen Schwenk weg von den »alten Partnern« und hin zu den Schwellenländern zu vollziehen. Die Position der AU im Libyen-Konflikt war nicht in erster Linie ein Versuch, sich gegenüber nicht-westlichen Staaten (wie Schwellenländern oder den BRICS) zu profilieren. Dieses Motiv bestimmte allenfalls (und auch nur teilweise) das Handeln Südafrikas. Indes wird auch die Regierung Zuma erkennen müssen, dass ihr strategischer Wert für die Schwellenländer im globalen Maßstab relativ gering ist.

Der Libyen-Konflikt mag auf den ersten Blick die internationale »Machtlosigkeit« Afrikas bestätigen. Doch vieles spricht dafür, dass die Episode die Umrisse eines politisch selbstbewussteren Kontinents gezeigt hat, der immer weniger bereit ist, den Präferenzen der USA und der ehemaligen Kolonialmächte nachzugeben. Dies trifft nicht auf Afrika als Ganzes und die AU als kollektiven Akteur zu. Aber sowohl die regionalen Führungsmächte als auch Staaten der zweiten und dritten Reihe werden als Konsequenz aus dem Libyen-Konflikt ihre außen- und innenpolitischen Interessen energischer gegenüber westlichen Geberstaaten vertreten. Dies ist nicht völlig neu. Abzulesen war und ist diese Haltung auch am kritischen Umgang mit dem Irak-Krieg, der internationalen Terrorismusbekämpfung, den Economic Partnership Agreements der EU (EPAs) und AFRICOM.⁶⁴ Das Beispiel Libyen dürfte in den afrikanischen Hauptstädten die Einsicht in die Notwendigkeit befördert haben, diesen Kurs noch entschlossener zu verfolgen.

⁶⁴ Whitaker, »Soft Balancing among Weak States?« [wie Fn. 37], S. 1109–1127.

Sicherheitspolitische Auswirkungen auf den Sahel

Schon vor der Nato-Intervention hatte der Konflikt in Libyen eine regionale Dimension entwickelt. Bald nach Ausbruch des Aufstands hatte das Regime begonnen, Söldner im Ausland zu rekrutieren, vor allem in den Sahelstaaten. Diese Länder warnten zwar vor den unkalkulierbaren Risiken eines Eingreifens der Nato für die Region, schienen aber zugleich nichts gegen die Mobilisierung ihrer Staatsbürger für den Kampf an Gaddafis Seite zu unternehmen. Die Zunahme des Waffenschmuggels und die Rückkehr dieser Kämpfer in die Sahelzone haben seither die ohnehin fragilen Sahelstaaten weiter destabilisiert. Zunächst dürfte es schwieriger werden, die drohenden Konflikte in der Sahelzone zu vermeiden. Das liegt daran, dass regionale Allianzen sich infolge des Machtwechsels neu ordnen müssen und die neue libysche Regierung sich wohl für einige Zeit auf innenpolitische Entwicklungen konzentrieren wird. Langfristig allerdings könnten sich durch Gaddafis Sturz neue Möglichkeiten für regionale Kooperation und Konfliktlösung ergeben.

Waffenschmuggel und Waffenträger

Als das Gaddafi-Regime Stück für Stück zusammenbrach, wurden die libyschen Waffenarsenale unkontrolliert geöffnet. Deshalb nahm der Waffenschmuggel in der Region enorm zu. Tausende von Kleinwaffen, aber auch schwere Waffen und Sprengstoff gerieten in Umlauf.⁶⁵ Libysche Waffen wurden seit Ausbruch des Konflikts unter anderem auf dem ägyptischen Sinai, in Niger und Algerien sichergestellt.⁶⁶ Aus dem Sudan und Tschad kamen ähnliche Berichte.⁶⁷ Angesichts der durchlässigen Grenzen dürfte der

Großteil der Waffen an den Sicherheitskräften vorbeigeschleust werden. Existierende und entstehende bewaffnete Gruppen in der Region haben es deshalb leichter, sich einzudecken. Dazu zählt AQIM, die in Algerien, Mali, Niger und Mauretanien aktiv ist. Sie verübt nicht nur Terroranschläge, sondern ist auch in organisierte Kriminalität verwickelt. Rege Nachfrage nach Waffen besteht zudem in Sudan, Tschad, Niger, Mali und dem Norden Nigerias, wo bewaffnete Konflikte schwelen oder offen ausgebrochen sind. Westliche Regierungen sind besonders beunruhigt über tragbare Boden-Luft-Raketen (Man-Portable Air Defense Systems, MANPADS), deren Verbreitung den zivilen Luftverkehr erheblich gefährden würde. Ein Großteil der libyschen Bestände solcher Raketen ist in die Hände der zahlreichen revolutionären Brigaden in Libyen gelangt. Allerdings gab es im Februar 2012 erst wenige Anzeichen dafür, dass diese Waffen ihren Weg auch in die regionalen Schmuggelnetzwerke gefunden haben.⁶⁸

Weitaus schwerwiegender für die Sicherheitslage in der Region ist aber, dass zahlreiche Bürger der Sahelstaaten auf Seiten des Gaddafi-Regimes gekämpft haben und nun wieder in ihre Heimatländer zurückgekehrt sind. Nach Herkunft und Rekrutierungsform lassen sie sich in drei Gruppen einteilen.

Die größte Gruppe bildeten langjährige Mitglieder der libyschen Armee, die aus den Sahelstaaten stammen. Meist handelte es sich dabei um Tuareg aus dem Norden Nigers und Malis. Viele von ihnen wurden schon in den späten 1970er oder frühen 1980er Jahren für die Islamische Legion Gaddafis rekrutiert, traten später in andere Einheiten der libyschen Armee ein

⁶⁵ UN Security Council, *Report of the Assessment Mission on the Impact of the Libyan Crisis on the Sahel Region*, S/2012/42, New York, 18.1.2012.

⁶⁶ »Niger Believes Arms Haul Comes from Libya«, *Radio France Internationale (RFI)*, 15.6.2011, <www.english.rfi.fr/node/96047>; David D. Kirkpatrick, »Egypt's Arrests of Smugglers Show Threat of Libya Arms«, in: *New York Times*, 13.10.2011; Isabelle Mandraud, »Alger s'inquiète du développement de trafics d'armes et de drogue à sa frontière«, in: *Le Monde*, 5.10.2011.

⁶⁷ Bill Varner, »Libyan Arms Smuggled into Sudan Threaten Renewed Violence in Darfur Region«, *Bloomberg*, 6.10.2011; ICG, *L'Afrique sans Kadhafi: le cas de Tchad*, N'Djamena/Nairobi/

Brüssel, 21.10.2011 (Rapport Afrique 180), S. 12–15.

⁶⁸ Öffentlich bekannt wurde bis Ende Februar 2012 einzig, dass geschmuggelte Boden-Luft-Raketen nahe der libyschen Grenze in Südalgerien entdeckt worden waren. »In Amenas, des missiles enterrés dans le sable«, in: *El Watan*, 20.2.2012; Rod Nordland/C. J. Chivers, »Heat-seeking Missiles Are Missing from Libyan Arms Stockpile«, in: *New York Times*, 7.9.2011; Eric Schmitt/Kareem Fahim, »U.S. Sending More Contractors to Secure Libya's Weapons Stockpile«, in: *New York Times*, 14.10.2011; Human Rights Watch (HRW), »Libya: Transitional Council Failing to Secure Weapons«, 25.10.2011, <www.hrw.org/news/2011/10/25/libya-transitional-council-failing-secure-weapons>.

und erhielten oftmals die libysche Staatsbürgerschaft.⁶⁹ Doch auch nach den Tuareg-Rebellionen der 1990er Jahre im Norden Malis und Nigers warb Libyen weiterhin Söldner an, wenn auch nicht mehr so viele. Noch 2005 wurden 500 ehemalige nigrische Tuareg-Kämpfer in die libysche Armee eingegliedert, nachdem Libyen zwischen der nigrischen Regierung und Veteranen der Tuareg-Rebellion der 1990er Jahre vermittelt hatte.⁷⁰ Zwar liegen keine verlässlichen Zahlen über nigrische und malische Tuareg in den libyschen Streitkräften vor, doch wird geschätzt, dass mehrere Tausend von ihnen sich während des Konflikts in Libyen befanden.⁷¹

Eine zweite, kleinere Gruppe von Kämpfern setzte sich aus Mitgliedern von Rebellen Gruppen zusammen, die aus der Region stammten und mit denen Gaddafi schon zuvor Beziehungen unterhalten hatte. Die ehemaligen Anführer der Tuareg-Rebellionen von 2006 bis 2009 in Niger und Mali, Aghali Alambo und Ibrahim Bahanga, nahmen beide auf Seiten Gaddafis am Konflikt teil und brachten Kämpfer aus dem Umfeld ihrer Gruppen mit.⁷² Auch die Darfur-Rebellen Gruppen Justice and Equality Movement (JEM) – angeführt von Khalil Ibrahim, der seit Mai 2010 in Tripolis festsaß – und Sudan Liberation Movement/Army-Unity (SLM/A-Unity) kämpften für den damaligen libyschen Machthaber.⁷³ Die Anführer dieser Rebellen Gruppen

kehrten kurz vor oder nach dem Fall von Tripolis im August 2011 mit vielen Gefolgsleuten sowie Waffen und Fahrzeugen in ihre Länder zurück.⁷⁴

Die dritte Gruppe bestand aus kampfunerfahrenen jungen Männern, die der libysche Sicherheitsapparat in den ersten Wochen des Konflikts auch in den Sahelstaaten rekrutiert hatte, ebenfalls vorwiegend in Mali, Niger und Tschad. Teilweise lief dies über libysche Botschaften oder Konsulate; teilweise wurden Mittelsmänner wie Aghali Alambo eingeschaltet.⁷⁵ Gesicherte Daten gibt es nicht, doch sollen rund 1500 Tuareg aus Mali und Niger entweder über Rebellen Gruppen oder individuell rekrutiert worden sein.⁷⁶ Im Tschad könnte es sich um bis zu 2500 Männer gehandelt haben.⁷⁷ Unbekannt ist, wie viele dieser Söldner in Libyen getötet oder festgenommen wurden und wie viele inzwischen wieder in ihren Heimatländern leben. Dennoch wird deutlich, dass es sich um eine Größenordnung handelt, die angesichts der fragilen regionalen Sicherheitslage schwer ins Gewicht fallen wird.

Mali

Im Norden Malis brach im Januar 2012 ein neuer Konflikt aus. Er hängt unmittelbar mit der Rückkehr der Kämpfer zusammen, die in Gaddafis Diensten gestanden hatten. Ohnehin war das Gebiet von wachsenden Spannungen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen gekennzeichnet. Diese waren unter anderem auf das wachsende Ausmaß organisierter

⁶⁹ Gaddafi setzte die Islamische Legion unter anderem im Libanon und im Tschad ein. Pierre Boilley, *Les Touaregs Kel Adagh*, Paris 1999, S. 411–444; J. Millard Burr/Robert O. Collins, *Africa's Thirty Years War: Libya, Chad and the Sudan, 1963–1993*, Boulder 1999, S. 195–205.

⁷⁰ Frédéric Deycard/Yvan Guichaoua, »Whether You Liked Him or Not, Gaddafi Used to Fix a Lot of Holes: – Tuareg Insurgencies in Mali and Niger and the War in Libya«, *African Arguments*, 8.9.2011, <africanarguments.org>.

⁷¹ »Nord Mali: une nouvelle rébellion en vue?«, in: *Lafia Révélateur*, 2.11.2011; »Les 'soldats' touareg d'El Gueddafi rentrent au Niger«, *Agence France-Presse (AFP)*, 4.9.2011.

⁷² »Former Qaddafi Mercenaries Describe Fighting in Libyan War«, in: *The Atlantic*, 31.8.2011, <www.theatlantic.com/international/archive/2011/08/former-qaddafi-mercenaries-describe-fighting-in-libyan-war/244356/>; Andrew McGregor, »What the Tuareg Do after the Fall of Qaddafi Will Determine the Security Future of the Sahel«, in: *Terrorism Monitor*, 16.9.2011, <www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38408>.

⁷³ »Ankunft von Verwundeten der Revolutionäre von Qatrun in Benghazi«, *Quryna*, 24.7.2011; <qurynanew.com/?p=4962> (auf Arabisch); »Ruf an den Nationalen Übergangsrat Libyens zur Befreiung von Sebha«, *Libya al-Youm*, 31.8.2011, <www.libya-alyoum.com/news/index.php?id=21&textid=7394> (auf Arabisch; Seite wurde im Februar 2012 abgeschaltet); »Nachdem er die Flucht nach Darfur geplant hatte: Verhaftung des

militärischen Kommandeurs der Sudanesischen Befreiungsarmee in Kufra«, *Quryna*, 18.10.2011, <qurynanew.com/?p=17100> (auf Arabisch).

⁷⁴ Bahanga kam kurz nach seiner Rückkehr im Norden Malis offenbar bei einem Verkehrsunfall ums Leben. »Mort de Brahim Ag Bahanga: une disparition qui ouvre la voie aux pires scénarios«, in: *El Watan*, 29.8.2011, <www.elwatan.com/international/mort-de-brahim-ag-bahanga-une-disparition-qui-ouvre-la-voie-aux-pires-scenarios-29-08-2011-137980_112.php>.

Alambo flüchtete nach eigenen Angaben zusammen mit einem hohen Offizier, der Gaddafis Sicherheitsapparat angehört hatte, in den Niger. Nathalie Prevost, »Desert Escape: From Gaddafi's Inner Circle to Niger«, *Reuters*, 11.9.2011.

⁷⁵ ICG, *L'Afrique sans Kadhafi* [wie Fn. 67], S. 7; »Gaddafi Recruits 800 Tuareg Mercenaries«, *AFP*, 3.3.2011; »Les 'soldats' touareg d'El Gueddafi rentrent au Niger« [wie Fn. 71].

⁷⁶ Telefongespräch mit Frédéric Deycard, Experte für den Tuareg-Konflikt im Niger, 13.1.2012.

⁷⁷ Helga Dickow, »Die Hoffnung auf den arabischen Frühling versandete in der Sahara«, *Forum Weltkirche*, Dezember 2011, <www.forum-weltkirche.de/de/artikel/13248.die-hoffnung-auf-den-arabischen-fruehling-versandete-in-der-sahara.html>.

Kriminalität in Form von Kokainschmuggel und Entführungen westlicher Staatsbürger zurückzuführen. Kriminelle Netzwerke, die jeweils mit unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen assoziiert sind, konkurrierten zunehmend um die Kontrolle illegaler Geschäfte.⁷⁸ Ähnliche Spannungen hatten sich schon in der von Ifoghas-Tuareg angeführten Rebellion von 2006 bis 2009 entladen. Die malische Regierung hatte damals die Rebellen mit Hilfe von Milizen der Imghad-Tuareg bekämpft, die ehemals in einem Vasallenverhältnis zu den Ifoghas gestanden hatten.⁷⁹

Indes war die Rebellion von 2006 bis 2009 nie vollständig beendet worden, da wesentliche Bestimmungen des Friedensabkommens von Algier (2006) nicht umgesetzt wurden. So sollten aus den Reihen der Rebellen Spezialeinheiten gebildet werden, doch diese wurden weder angemessen ausgerüstet noch mit Kompetenzen ausgestattet. Im Jahr 2011 begann die malische Regierung überdies, ein maßgeblich von der EU unterstütztes Programm zu verwirklichen, das die staatliche Präsenz im Norden ausweiten sollte. Das brachte die Anführer der Rebellionen der 1990er Jahre und von 2006 vollends gegen die malische Führung auf.⁸⁰ Nach Ansicht der ehemaligen Rebellen widersprach die Stationierung zusätzlicher Sicherheitskräfte den Friedensabkommen der 1990er Jahre, denn diese sahen vor, die militärische Präsenz im Norden zu verringern.

In dieser heiklen Situation war es die Rückkehr schwerbewaffneter Kämpfer aus Libyen, die die Spannungen ausufern ließ. Im Oktober 2011 bezogen die in mehreren Konvois nach Mali gekommenen Söldner je nach Stammeszugehörigkeit unterschiedliche Lager im Norden des Landes.⁸¹ Einem Teil von ihnen sicherte

die malische Regierung zu, sie in die Armee einzugliedern. Im Umfeld des anderen Teils dagegen bildete sich eine neue Gruppe namens Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA), die offen separatistisch auftritt. Als zusätzliche Armeeeinheiten in die unmittelbare Nähe ihrer Truppen verlegt wurden, griff die MNLA im Januar 2012 mehrfach Stellungen der Sicherheitskräfte in Städten des Nordens an. Diese Attacken beantwortete die Regierung mit einer Gegenoffensive. Bis Ende Februar flüchteten 120 000 Zivilisten vor den Kämpfen, davon die Hälfte in die Nachbarländer Mauretanien, Niger und Algerien.⁸²

Die MNLA vereint ehemalige Rebellen (darunter Deserteure aus der malischen Armee und Kommandeure der nie funktionsfähig gemachten Spezialeinheiten), einstige langjährige Mitglieder der libyschen Armee sowie Vertreter einer jüngeren Generation, die bis dahin nur durch politischen Aktivismus in Erscheinung getreten waren. Auch angesichts der in ihr vertretenen Stämme verfügt die neue Rebellion über eine breitere Basis als jene von 2006. Allerdings sind schon seit ihrem Ausbruch interne Bruchlinien erkennbar, die Vermittlungsversuche erschweren dürften. Neben der MNLA ist auch eine Gruppe um den historischen Rebellenführer Iyad ag Ghali am Kampf gegen die Regierungstruppen beteiligt. Diese verfolgt im Gegensatz zur MNLA eine islamistische Agenda und hat sich offenbar mit einem Teil von AQIM verbündet, der von einem Verwandten ag Ghalis angeführt wird.⁸³

zu den wichtigsten Verbündeten der malischen Führung im Norden des Landes. Ihr führender Vertreter in der Regierung ist Elhadj Gamou, stellvertretender Stabschef des Präsidenten. E-Mail-Kommunikation mit einem Experten für Nord-Mali, Bamako, 15.1.2012; »Mali: retour au pays des combattants maliens des troupes de Kadhafi«, *RFI*, 16.10.2011, <www.rfi.fr/afrique/20111016-mali-retour-pays-combattants-maliens-troupes-kadhafi>; »Kidal: les combattants Tamacheqs venus de la Libye installent leur QG a Tacalotte«, in: *Le Combat*, 26.10.2011.

⁸² »Some 120,000 Forced from Homes by Mali Clashes – UN«, *Reuters*, 22.2.2012.

⁸³ Außer den Ifoghas, die den Kern der Rebellion von 2006 bis 2009 bildeten, sind auch Mitglieder der Idnan prominent in der MNLA vertreten, darunter der militärische Anführer der Gruppe, Mohamed ag Najem, vormalig Oberst der libyschen Armee. Auch Tuareg vom Stamm der Chamanamas sind an der MNLA beteiligt. Jüngere Aktivisten sind durch die ehemaligen Mitglieder der 2010 gegründeten Mouvement National de l'Azawad (MNA) vertreten. Ag Ghalis islamistisch orientierte Gruppe Ansar Eddin scheint separat gegen die Regierungstruppen zu kämpfen und hat dabei Unterstützung von einer AQIM-Brigade erhalten. Ag Ghalis Gruppe und

⁷⁸ »Kidnapping and Liberation of Kounta Leader Illuminates Political Fissures in North«, US Embassy, Bamako, 1.2.2010, <wikileaks.org/cable/2010/02/10BAMAKO52.html>; Simon Julien, »Le Sahel comme espace de transit de stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques«, in: *Hérodote* 142 (2011) 3, S. 125–142.

⁷⁹ Spannungen zwischen verschiedenen Tuareg-Stämmen hatten auch bewirkt, dass die Rebellion Anfang der 1990er Jahre zersplitterte. Georg Klute, »Hostilités et alliances. Archéologie de la dissidence des Touaregs au Mali«, in: *Cahiers d'études africaines*, 35 (1995) 137, S. 55–71.

⁸⁰ Es handelt sich um das Programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement au Nord Mali (PSPSDN). »Communiqué du Mouvement National de l'Azawad«, 4.9.2011, <www.temoust.org/communiqué-du-mouvement-national, 15436>.

⁸¹ Viele Rückkehrer gehörten den Imghad an. Sie erhielten von der malischen Regierung Zusagen, dass sie in die Armee integriert würden. Die Imghad zählten in den letzten Jahren

Trotz der separatistischen Rhetorik dürften die maßgeblichen Akteure eher darauf aus sein, eine Vormachtstellung im Norden zu erringen und die bisher dort dominierenden Verbündeten der malischen Regierung zu verdrängen. Diese hat denn auch auf die sich formierende Rebellion reagiert, indem sie Angehörige bestimmter Volksgruppen mobilisierte, um die MNLA zu bekämpfen, darunter ebenfalls Rückkehrer aus Libyen.⁸⁴ Mit dieser Strategie nimmt die Regierung in Kauf, dass Konflikte sich entlang ethnischer und tribaler Bruchlinien zuspitzen.

Die Auswirkungen des Konflikts auf al-Qaida im Islamischen Maghreb sind im Frühjahr 2012 noch nicht abzusehen. Es gibt Anzeichen, dass sich verschiedene Fraktionen innerhalb der Gruppe im Norden Malis auf entgegengesetzte Seiten des Konflikts geschlagen haben. Eine Spaltung könnte AQIM als Organisation schwächen. Das Vorgehen Iyad ag Ghalis deutet aber darauf hin, dass militante Islamisten durch ihre Teilnahme an der Rebellion stärkeren Zulauf erhalten könnten.

Zudem eröffnet der Konflikt neue Möglichkeiten für kriminelle Netzwerke im Norden Malis, darunter die von AQIM. Die malische Regierung ist bislang kaum gegen organisierte Kriminalität vorgegangen.

seinen AQIM-Kämpfern wird die Ermordung von 95 gefangenen malischen Soldaten in Aguelhok am 24.1.2012 zur Last gelegt. »Mort des activistes d'Aqmi – Ould Meinouh et Ould M'Barek – dans l'attaque des touaregs contre Aguelhok«, *Agence Nouakchott d'Information*, 14.2.2012; Baba Ahmed, »Rébellion au Mali: le rapport qui lie Aqmi et le MNLA«, in: *Jeune Afrique*, 22.2.2012; Adam Thiam, »A l'appel du Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (MNLA): Kidal et Ménaka marchent pour leur indépendance«, in: *Le Républicain*, 2.11.2011; Mohamed Ag Assory, »Crise au sein des combattants revenus de Libye: les radicaux créent la dissidence«, in: *Le Prétoire*, 31.10.2011.

84 Dabei handelt es sich um Imghad und um Araber vom Stamm der Berabiche. Letztere hatte die malische Führung Ende 2011 rekrutiert. Der führende Berabiche-Vertreter im Militär, Mohamed Ould Meydou, führt die Gegenoffensive der Regierung zusammen mit Gamou an. Um diese Bevölkerungsgruppe gegen die Rebellion zu mobilisieren, ließ die Regierung offenbar auch einen prominenten Berabiche-Araber frei, der einer der Hauptverdächtigen in einer Kokain-Schmuggel-affäre ist. Schon 2009 hatte die malische Führung durch Ould Meydou Araber-Milizen mobilisiert. Telefongespräch mit einem Experten für Nord-Mali, Bamako, 9.1.2012; »Les brèves du Nord: neuf colonels capturés par l'équipe d'Ould Meïdou«, in: *22 Septembre*, 23.1.2012; »Dégradation de la situation sécuritaire au Nord-Mali«, in: *22 Septembre*, 18.1.2012; »Prominent Tuareg's View of Arab Militias, Rebellion, and AQIM«, US Embassy, Bamako, 18.3.2009, <wikileaks.org/cable/2009/03/09BAMAKO163.html>.

Im Gegenteil, immer mehr Vertreter von Militär und Sicherheitsapparat wurden sogar zu Komplizen bei kriminellen Aktivitäten.⁸⁵ Dies wird sich wohl auch kaum ändern, solange die Regierung verstärkt auf Verbündete im Norden angewiesen ist, um die neue Rebellion zu bekämpfen. Ungewiss ist, ob der im April 2012 zu wählende Nachfolger von Präsident Amadou Toumani Touré einen Kurswechsel im Norden einleiten wird.

Niger

Im Niger deutete seit Rückkehr der Kämpfer aus Libyen nichts darauf hin, dass die Lage ähnlich eskalieren würde wie in Mali. Erklären lässt sich dies zunächst mit dem deutlich günstigeren politischen Kontext im Vergleich zum Norden Malis. Nach dem Militärputsch im Februar 2010 folgte eine Übergangsphase, bis im Frühjahr 2011 eine Regierung gewählt wurde. Prominente Tuareg-Vertreter, darunter ehemalige Rebellen, erhielten hohe Staatsämter.⁸⁶ Zudem sind Spannungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen des Nordens im Niger weitaus weniger ausgeprägt. Darum spielten sie bei den Rebellionen der 1990er Jahre und von 2007 bis 2009 kaum eine Rolle. Vielmehr waren es Rivalitäten zwischen Führungspersönlichkeiten, die die Rebellengruppen im Laufe beider Konflikte zersplittern ließen.⁸⁷

Hinzu kommt, dass zwei der wichtigsten Führungsfiguren der Rebellionen, Rhissa ag Boula und Aghali

85 Manche Berabiche-Mitglieder von AQIM haben sich Milizen angeschlossen, die von der Regierung zur Verteidigung von Timbuktu mobilisiert wurden. E-Mail-Kommunikation mit einem Experten für Nord-Mali, Bamako, 17.2.2012. Zur Komplizenschaft siehe Baba Ahmed, »Mali: »Une complicité en haut lieu avec les trafiquants de drogue et Aqmi«, in: *Jeune Afrique*, 21.11.2011; »Berabiche and AQIM in Northern Mali«, US Embassy, Bamako, 14.4.2008, <wikileaks.org/cable/2008/04/08BAMAKO371.html>; Wolfram Lacher, *Organisierte Kriminalität und Terrorismus im Sahel. Ursachen, Akteure, Handlungsmöglichkeiten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2011 (SWP-Aktuell 1/2011).

86 »Niger: les ex-rebelles percent en politique«, RFI, 22.6.2011, <www.rfi.fr/afrique/20110622-niger-ex-rebelles-percent-politique>.

87 Frédéric Deycard, *Les rebellions touarègues du Niger: combattants, mobilisations et culture politique*, Dissertation, Bordeaux 2011; Yvan Guichaoua, *Circumstantial Alliances and Loose Loyalties in Rebellion Making: The Case of Tuareg Insurgency in Northern Niger (2007–2009)*, Brighton, Dezember 2009 (MICROCON Research Working Paper 20), <www.microconflict.eu/publications/RWP20_YG.pdf>.

Alambo, im September 2011 zu Beratern des Präsidenten und des Parlamentspräsidenten ernannt wurden.⁸⁸ Dies entsprach offensichtlich ihrem gewachsenen militärischen Gewicht nach der Rückkehr ihrer Kämpfer aus Libyen. Gleichzeitig erhielten beide einstigen Rebellenführer mit diesen Positionen ein inoffizielles Mandat, die Destabilisierung des Nordens durch die zurückkehrenden Söldner zu verhindern. Allerdings war im Februar 2012 noch nicht klar, ob und wie das Gros dieser Kämpfer in die nigrischen Sicherheitskräfte integriert werden oder von Demobilisierungsmaßnahmen profitierten könnte. Schwierig ist beides, da das Geld dafür fehlt und Widerstände innerhalb der nigrischen Armee bestehen. Zudem gilt es, Konkurrenzkräfte zwischen ehemaligen Rebellenführern zu bewältigen, die vorangegangene Demobilisierungs- und Integrationsprozesse genutzt hatten, um ihre Machtposition auszubauen. Dabei hatten sie einzelne Klientelgruppen bevorzugt, was viele Kämpfer so frustrierte, dass eine neue Rebellion ausbrach.⁸⁹ Nach wie vor droht also die Gefahr, dass der nördliche Niger durch die Auswirkungen des Libyen-Konflikts destabilisiert wird.

Tschad und Sudan

Im September 2011 kehrten die Kämpfer der JEM, der bei weitem militärisch stärksten Rebellengruppe in Darfur, aus Libyen heim. Diese Entwicklung hat große Tragweite sowohl für Konflikt dynamiken in Darfur als auch die Regimestabilität im Tschad. Zwar hatte die JEM offenbar ihr Arsenal in Libyen aufstocken können. Ihre führende Position unter den Darfur-Rebellen hatte die Gruppe aber vor allem umfangreicher Unterstützung von außen zu verdanken, zunächst aus Tschad, später aus Libyen. Gaddafis Sturz schwächte

die JEM daher empfindlich. Ihre Rückkehr ins tschadisch-sudanesisches Grenzgebiet setzte den tschadischen Präsidenten Idriss Déby zunächst unter schweren Druck. Sie zwang ihn zu einer Gratwanderung zwischen der Loyalität zu seinen engen Verwandten im tschadischen Sicherheitsapparat und JEM auf der einen Seite sowie den seit Anfang 2010 stark verbesserten Beziehungen mit dem Sudan auf der anderen.⁹⁰ Der Tod des JEM-Führers Khalil Ibrahim bei einem Luftangriff der sudanesischen Streitkräfte im Dezember 2011 dürfte die JEM weiter beeinträchtigen und so auch den Druck auf Déby verringern. Schon vor Ibrahims Tod hatten sich die Anzeichen für eine beginnende Zersplitterung der Gruppe gemehrt. Seither hat sich dieser Prozess beschleunigt, obwohl Ibrahims Bruder Jibril im Januar zu seinem Nachfolger ernannt wurde.⁹¹ Neue Hoffnungen für den Darfur-Friedensprozess bieten diese Entwicklungen dennoch nicht. Der sudanesischen Regierung mangelt es an politischem Willen, das Darfur-Friedensabkommen von Doha umzusetzen, da sie damit ihre Verbündeten in Darfur gegen sich aufbringen würde. Die Rebellenkombi Liberation and Justice Movement (LJM) hatte im Zuge des Abkommens Positionen in der Regierung und der neu geschaffenen Darfur-Regionalbehörde erhalten, besitzt jedoch nicht das politische Gewicht, um die Umsetzung des Abkommens einzufordern. Die Darfur-Rebellen sind weiterhin stark gespalten; daran würde auch eine mögliche Kooptation von JEM-Splittergruppen durch die Regierung nichts ändern.

Die regionalen Auswirkungen des Libyenkrieges könnten sich zudem auf anderen Konfliktschauplätzen des Tschad bemerkbar machen, so etwa den Tibesti-Bergen, wo in den letzten Jahrzehnten wiederholt Rebellionen ausgebrochen waren. Um solche Konflikte

⁸⁸ »Présidence de la République/Assemblée Nationale: Alambo et Rhissa, conseillers spéciaux«, in: *L'Actualité*, 28.9.2011. Ag Boula, ein Anführer der Rebellion von 1990 bis 1995 und nigrischer Tourismusminister von 1997 bis 2004, besaß langjährige Beziehungen zu Libyen und war 2005 durch Vermittlung Gaddafis aus nigrischer Haft freigekommen. Unklar ist, ob er eine Rolle bei der Rekrutierung von Söldnern oder im libyschen Konflikt selbst gespielt hat. Im September 2011 bestritt er Zeugenaussagen, wonach er mit libyschen Militärs in den Niger zurückgekehrt sein soll. »Un convoi militaire venant de Libye est arrivé au Niger, un chef touareg dément sa présence«, AFP, 6.9.2011.

⁸⁹ Frédéric Deycard, »Le Niger entre deux feux: la nouvelle rébellion touarègue face à Niamey«, in: *Politique Africaine*, 108 (Dezember 2007), S. 127–144.

⁹⁰ Libyen war zum führenden externen Geldgeber der Gruppe geworden, seit Khalil Ibrahim im Mai 2010 aus dem Tschad ausgewiesen worden war und die tschadische Führung ihre Unterstützung für die JEM eingestellt hatte. Zuvor hatte das libysche Regime enge Beziehungen zur SLA-Unity unterhalten, die sich wie die JEM (und die tschadische Führung um Präsident Deby) im Wesentlichen aus der ethnischen Gruppe der Zaghawa rekrutierte. Small Arms Survey, *Justice and Equality Movement*, Genf, 19.1.2012, <www.smallarmsurvey.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/darfur/HSBA-Armed-Groups-JEM.pdf>; Small Arms Survey, *Sudan Liberation Army-Unity (I)*, Genf, Juli 2010; Tubiana, *Renouncing the Rebels* [wie Fn. 27], S. 52f.

⁹¹ Ian Timberlake, »Darfur Rebels Split after Leader's Death: Peacekeepers«, AFP, 25.1.2012; »JEM Clashes with Government Forces in South Kordofan«, *Radio Dabanga*, 27.1.2012; <www.radiodabanga.org/node/24493>.

zu verhindern oder zu beenden, mussten N'Djamena und Tripolis bislang zusammenarbeiten. Doch nun, da der libysche Sicherheitsapparat zusammengebrochen und die libysche Übergangsregierung vollauf mit dem Übergangsprozess beschäftigt ist, wird sie kaum in der Lage sein, die Entwicklungen im Norden des Tschad zu beeinflussen. Zudem könnte sich die Instabilität im Süden Libyens negativ auf den Norden des Tschad auswirken. Im Februar 2012 kam es in Kufra, im äußersten Südosten Libyens, zu wochenlangen Gefechten zwischen Milizen der Toubou-Minderheit und des Zuwayya-Stammes. Da enge Verbindungen zwischen den Toubou im äußersten Süden Libyens und den Toubou im Norden des Tschad bestehen, könnte ein solcher Konflikt leicht zu einem grenzüberschreitenden Problem werden.⁹² Unklar ist, ob auch weitere tschadische Rebellengruppen sich mit libyschen Waffen eingedeckt haben. Die Gruppen der tschadischen Rebellenführer Mahamat Nouri und Timan Erdimi waren bis zur Ausweisung aus dem Sudan Anfang 2010 von Stützpunkten in Darfur aus im Osten Tschads aktiv. Nouri und Erdimi, die nun in Doha, der Hauptstadt von Katar, ihr Quartier haben, hatten dem NTC während des Konflikts ihre Unterstützung angeboten. Es gibt allerdings widersprüchliche Aussagen darüber, ob eine solche Kooperation tatsächlich zustande gekommen ist.⁹³

Regionale Sicherheitskooperation im Sahel

Langfristig gesehen verschwindet mit Gaddafis Sturz ein destabilisierender Faktor aus der Region, wodurch

⁹² Angehörige des Stammes der Zuwayya bezeichneten die gegnerischen Milizen als tschadische Söldner und Mitglieder der JEM. Ein Aspekt des Konflikts sind Streitigkeiten über die Staatsangehörigkeit von Toubou in Kufra, die schon 2008 zu Kämpfen in der Stadt geführt hatten. Möglicherweise trug auch Konkurrenz um Schmuggelaktivitäten zum Wiederausbruch des Konflikts bei. Davon abgesehen spielten die Toubou im Süden Libyens eine wichtige Rolle in der Revolution und konnten sich mit Waffen versorgen, die den Weg zu den Toubou im Norden Tschads finden könnten. »Dutzende von Toten in Stammeskonflikt – Libyen sieht die Hand der Anhänger Gaddafis hinter den Zusammenstößen von Kufra«, *Aljazeera.net*, 23.2.2012 (auf Arabisch); Christophe Ayad, »Les Toubou veulent affirmer leur place et leurs droits dans la Libye de l'après-Kadhafi«, in: *Le Monde*, 29.9.2011; ICG, *L'Afrique sans Kadhafi* [wie Fn. 67], S. 12–15.

⁹³ Der Tschad-Experte Helga Dickow zufolge kämpften Erdimi und Nouri auf Seiten des NTC in Libyen, was von anderen Beobachtern bestritten wird. E-Mail-Kommunikation mit Helga Dickow, 16.11.2011.

sich neue Möglichkeiten für Konfliktlösungen ergeben könnten. Kurz- und mittelfristig dürften die destabilisierenden Auswirkungen des Bürgerkrieges aber eindeutig überwiegen, denn Gaddafis Rolle in den Sahelstaaten und im Sudan war ambivalent. Einerseits stand er stets im Verdacht, Rebellengruppen zu unterstützen. In den letzten Jahren war dies ohne Zweifel in Darfur, möglicherweise auch in Tschad, Niger und Mali der Fall.⁹⁴ Andererseits nutzte er seinen Einfluss und seine Finanzkraft auch, um dieselben Rebellengruppen zu Friedensabkommen unter seiner Vermittlung zu drängen oder um die Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kämpfern zu finanzieren, selbst wenn die von Libyen ausgehandelten Abkommen selten nachhaltig umgesetzt wurden.⁹⁵ Es ist kein Akteur in Sicht, der Libyen in diesem Punkt ersetzen könnte.

Die libysche Übergangsregierung wird auf absehbare Zeit nur eine begrenzte Rolle in der regionalen Sicherheitskooperation spielen können. Sie wird zunächst vor allem mit Libyens internen Problemen ausgelastet und zu schwach sein, sich in Entwicklungen südlich der Landesgrenze einzuschalten. Für die Nachbarstaaten wird Libyen ein Unsicherheitsfaktor bleiben, bis die neue Regierung die zahlreichen revolutionären Brigaden im Land unter Kontrolle hat.⁹⁶ Setzt sich die Destabilisierung auf Dauer fort und bleiben unabhängige bewaffnete Gruppen bestehen, könnte Libyen außerdem zu einem bevorzugten Transitland für Kokainschmuggler werden. Dies würde die Schmuggelrouten über Westafrika und den Sahel für Kriminelle noch attraktiver machen als bisher.

Nachwirken werden auch die Spannungen, die während des Bürgerkriegs zwischen dem Übergangsrat und den Regierungen in Alger, N'Djamena, Niamey und Bamako auftraten. NTC-Vertreter verdächtigen alle vier Staaten, Gaddafi im Konflikt zur Seite gestanden zu haben.⁹⁷ Dies dürfte die regionale Koope-

⁹⁴ Colonel Chekou Koré Lawel, *La Rébellion Touareg au Niger*, Paris 2010, S. 60; Cherif Ouazani, »Qui manipule les rebelles touaregs?«, in: *Jeune Afrique*, 28.5.2006; Tubiana, *Renouncing the Rebels* [wie Fn. 27], S. 52f; ICG, *Libye/Tchad* [wie Fn. 25], S. 12–18.

⁹⁵ Guichaoua, *Circumstantial Alliances* [wie Fn. 87], S. 13; Deycard/Guichaoua, »Whether You Liked Him or Not« [wie Fn. 70]; ICG, *Libye/Tchad* [wie Fn. 25].

⁹⁶ Siehe Wolfram Lacher, *Libyens Neuanfang. Herausforderungen des Übergangsprozesses*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2012 (SWP-Aktuell 1/2012).

⁹⁷ ICG, *L'Afrique sans Kadhafi* [wie Fn. 67]; »Jum'a al-Gumaty zu Echorouk: Belhadj ist nicht der Befreier von Tripolis und seine Äußerungen zu Algerien repräsentieren nicht den Standpunkt der Revolutionäre«, in: *Echorouk*, 12.10.2011 (auf Ara-

ration beeinträchtigen, selbst dann, wenn alle Beteiligten sich pragmatisch bemühen, gutnachbarliche Beziehungen wiederherzustellen.⁹⁸ Bleiben Familienangehörige Gaddafis und einstige hohe Entscheidungsträger seines Regimes noch länger in Algerien und Niger, wird dies die Beziehungen beider Staaten zur libyschen Regierung strapazieren.⁹⁹ Weiterhin wird sich die neue libysche Führung wohl kaum dafür einsetzen, dass in Niger und Mali zurückkehrende Tuareg-Kämpfer wieder eingegliedert werden, die auf Seiten Gaddafis gekämpft haben. Die Spannungen zwischen dem Übergangsrat und den libyschen Tuareg wiederum, die einige Tuareg-Familien zur Flucht nach Algerien veranlasst hatten, könnten das Verhältnis zwischen Algerien und dem Niger trüben.¹⁰⁰ Einzig mit der sudanesischen Regierung hat der NTC schon im Laufe des Konflikts enge Beziehungen aufgebaut. Während die JEM im Gaddafi-Lager kämpfte, half der Sudan dem Übergangsrat mit Truppen und Gerät, die Stadt Kufra zu verteidigen.¹⁰¹ Sichtbares Zeichen der neuen libysch-sudanesischen Kooperation waren Besuche Präsident Omar al-Bashirs und mehrerer anderer hochrangiger Vertreter des sudanesischen Regimes beim Übergangsrat. Die Zusammenarbeit verschiebt zwar die Konfliktkonstellation in Darfur, schafft aber – wie oben erwähnt – kein konkretes Potential für neue Lösungsansätze.

Ein Teil der durch Gaddafis Sturz entstandenen Lücke wird zweifellos von Algerien gefüllt werden.

bisch); Andrew McGregor, »A Portable War: Libya's Internal Conflict Shifts to Mali«, in: *Terrorism Monitor*, 28.10.2011, <[www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=38583](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=38583)>.

98 Seit September 2011 fanden diese Bemühungen Ausdruck in mehreren Treffen von Vertretern des NTC oder seiner Übergangsregierung mit wichtigen Entscheidungsträgern aus Tschad, Niger und Algerien. Auch die Festnahme des libyschen Generals Ali Kana im Süden Algeriens Ende Januar 2012 war augenscheinlich ein Indiz dafür, dass die Kooperation sich verbesserte. »Festnahme von General Ben Kana und 23 afrikanischen Söldnern auf der Flucht aus Libyen«, in: *Ennahar El Djadid*, 1.2.2012 (auf Arabisch).

99 Isabelle Mandraud, »La diplomatie algérienne à l'épreuve de la crise libyenne«, in: *Le Monde*, 21.9.2011; »Le Niger refuse d'extrader un fils Kadhafi«, *AFP*, 29.9.2011.

100 »A la frontière algérienne: des centaines de Touareg persécutés fuient la Libye«, in: *El Watan*, 9.9.2011; »al-Koni: Ich habe die Tuareg aufgefordert, die ihnen von Gaddafi angebotene gefälschte Staatsbürgerschaft abzulehnen«, *Quryana*, 11.10.2011, <quryanaweb.com/?p=16216> (auf Arabisch).

101 »Libya's New Masters Are Thankful for Sudan's Military Support«, in: *Sudan Tribune*, 29.8.2011, <www.sudantribune.com/Libya-s-new-masters-are-thankful,39985>.

Algerische Vermittlungsversuche im Norden Malis, die schon bald nach Ausbruch des neuen Konflikts unternommen wurden, sind nun ohne Konkurrenz.¹⁰² Allerdings wird Algerien wohl nicht annähernd so viel Geld für Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer in den Nachbarstaaten zur Verfügung stellen wie früher Gaddafi. Das erzeugt akuten Handlungsbedarf für die EU, der umso größer ist, als der finanzielle Spielraum der Sahelstaaten auch durch die wirtschaftlichen Auswirkungen des Libyen-Konflikts deutlich geschrumpft ist, insbesondere durch die Rückkehr Hunderttausender Arbeitsmigranten der Sahelstaaten aus Libyen.¹⁰³ Doch sollte europäische Hilfe für die Integration zurückkehrender Kämpfer nur dort bereitgestellt werden, wo die politischen Rahmenbedingungen garantieren, dass solche Maßnahmen auch fruchten. Derzeit ist dies weder im Sudan noch in Mali der Fall. Würde die EU die Eingliederung einzelner Gruppen in die malische Armee fördern, griffe sie damit zugunsten der Regierung in den gegenwärtigen Konflikt ein. Die größte Aussicht auf Erfolg besteht im Niger. Aber auch dort muss sichergestellt werden, dass nicht einzelne Führungsfiguren unverhältnismäßig von Eingliederungshilfen profitieren und damit neue Spannungen geschürt werden.

Der Libyen-Konflikt hat neue Herausforderungen für regionale Kooperation erzeugt. Schon bisher hat vor allem schlechte Zusammenarbeit verhindert, dass bewaffnete Auseinandersetzungen und organisierte

102 Während des Konflikts von 2006 bis 2009 hatte Gaddafi versucht, selbst zu vermitteln und so die Initiative Algeriens zu untergraben. Anfang Februar 2012 vermittelte Algerien allerdings zwischen der malischen Regierung und Vertretern der Rebellion von 2006, die nicht die MNLA repräsentierten. Dies konnte als Vorstoß gewertet werden, die Rebellion zu spalten. Ende Februar startete Algerien eine neue Initiative, die weitgehende Zugeständnisse für die MNLA vorsah. »Algérie tente de faire taire les armes«, in: *El Watan*, 6.2.2012; »Der Generalsekretär der MNLA Bilal Ag Cherif zu El Khabar: Wir haben keine Verbindung zu al-Qaida und besitzen keine libyschen Waffen«, in: *El Khabar*, 6.2.2012, <www.elkhabar.com/ar/politique/279447.html> (auf Arabisch); »Algerien lanciert eine Initiative zur Beruhigung der Lage in Mali: Schutzzonen für die Azawad-Rebellen im Gegenzug zu einem Waffenstillstand«, in: *El Khabar*, 27.2.2012 (auf Arabisch).

103 Nach Aussagen der Staatschefs handelt es sich im Niger um etwa 260 000 und im Tschad um etwa 140 000 Rückkehrer, in Mali wird ihre Zahl auf etwa 30 000 geschätzt; dies bei einer Bevölkerungszahl von 15 (Niger), 14 (Mali) bzw. 11 (Tschad) Millionen. »Issoufou: Il faut mutualiser la sécurité dans la région«, in: *Le Figaro*, 15.12.2011; »Idriss Deby Itno: »En Libye, l'histoire me donnera raison«, in: *Jeune Afrique*, 26.12.2011; UN Security Council, *Report of the Assessment Mission on the Impact of the Libyan Crisis* [wie Fn. 65].

Kriminalität in der Region eingedämmt werden konnten. Zwar war ein gewisser Aktionismus zu beobachten: Unter algerischer Führung wurde im April 2010 in Tamanrasset ein gemeinsames Kommandozentrum Algeriens, Nigers, Malis und Mauretaniens eingerichtet und seit Anfang 2011 veranstalteten die Regionalstaaten eine nicht abbreißende Reihe von Konferenzen. Fortschritte in der Zusammenarbeit waren dennoch kaum zu verzeichnen. Mitverantwortlich dafür waren Vorwürfe Algeriens und Mauretaniens an die Adresse der malischen Führung, sie gehe kaum gegen al-Qaida im Islamischen Maghreb und gegen organisierte Kriminalität vor. Genauso schwer wiegen die algerischen Vorbehalte gegenüber der Aktivität der USA und europäischer Staaten im Sicherheitsbereich der Sahelstaaten. Algerien betrachtet dies als Eindringen in seine Einflussosphäre. Die europäischen Pläne, das Engagement in der Region auf Basis der Sahel-Strategie¹⁰⁴ auszuweiten, könnten also die Rahmenbedingungen für regionale Kooperation noch verschlechtern.

Hinzu kommen die Konsequenzen des neuen Konflikts in Nord-Mali: Noch im Dezember 2011 hatte Algerien ein Ausbildungsteam in dieses Gebiet entsandt und damit einen wichtigen Schritt in Richtung mehr regionale Zusammenarbeit unternommen. Solange aber die Auseinandersetzungen andauern, dürfte Algerien sein Engagement auf Eis legen, um nicht in die Feindseligkeiten verwickelt zu werden. Indes beruht das algerische Misstrauen gegenüber Mali auf Gegenseitigkeit und wird durch Algeriens neue Rolle als Hauptvermittler in Nord-Mali weiteren Antrieb erhalten. Immer größeren Argwohn hegt die malische Führung auch gegenüber Mauretanien, das 2010 und 2011 teils unilateral im Norden Malis gegen AQIM vorging: Schon bald nach dem Ausbruch des Konflikts wurde offenbar von malischen Regierungskreisen eine Medienkampagne lanciert, in deren Verlauf Mauretanien beschuldigt wurde, die Rebellen zu unterstützen.¹⁰⁵

¹⁰⁴ European Union External Action Service, *Strategy for Security and Development in the Sahel*, Brüssel 2011, <eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf>.

¹⁰⁵ »Évolution de la situation au nord: deux députés et une élue du HCC rejoignent le MNLA«, in: *22 Septembre*, 2.2.2012.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Aus deutscher afrikapolitischer Perspektive haben sowohl der Libyen-Konflikt als auch die Nato-Intervention besorgniserregende Folgen.

So reichen die sicherheitspolitischen Auswirkungen der militärischen Eskalation weit über Libyen hinaus. Der Zustrom an Kombattanten und Waffen setzt die Sahelregion großen Risiken aus. Neben dem schon ausgebrochenen Konflikt in Nord-Mali, der in direktem Zusammenhang mit den Hinterlassenschaften des Libyen-Krieges steht, könnten auch Niger und Tschad weiter destabilisiert werden. Kriminelle und terroristische Netzwerke dürften Nutznießer dieser Entwicklungen sein.

Die Folgen des Libyen-Konflikts für die Region sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten zum Umdenken bewegen. Der europäische Ansatz, wie in der Sahel-Strategie dargestellt, wurde vor allem als Antwort auf die wachsenden Aktivitäten von AQIM entwickelt. Neben entwicklungspolitischen Maßnahmen setzt die Strategie im Wesentlichen darauf, die Kapazitäten der Sicherheitskräfte in Niger, Mali und Mauretanien auszubauen. In erster Linie auf europäisches Betreiben arbeitete die malische Regierung einen Plan für die Stabilisierung des Nordens (PSPSDN) aus, der auf diesem Ansatz fußt.¹⁰⁶ Sowohl die Diagnose der Sicherheitsprobleme als auch die verschriebene Behandlung werfen jedoch Fragen auf. Die wachsende Präsenz von AQIM im Norden Malis sollte vor allem als Symptom für die sich ausbreitende organisierte Kriminalität verstanden werden, die von Komplizenschaft und politischer Rückendeckung im Staatsapparat profitiert. Technische Unterstützung kann dieses Problem nicht lösen. Außerdem: Weit bedrohlicher für die Sicherheitslage in der Region als AQIM sind der aufflammende Konflikt in Nord-Mali und mögliche neue Auseinandersetzungen infolge des Libyen-Krieges. Die Sahel-Strategie in ihrer gegenwärtigen Form ist nicht geeignet, um diesen Konflikt einzuhegen. Schon die verstärkte Präsenz der Sicherheitskräfte im Norden Malis hat die Lage mit verschärft. Wenn die EU dort

nun auch noch Sicherheitskräfte ausbildet und ausrüstet, wie in Plänen für eine EU-Polizeimission im Sahel vorgesehen,¹⁰⁷ wird sie sich noch mehr in die Konfrontationen verstricken. Dies sollte sie vermeiden. Stattdessen sollten die Europäer vor allem politische Mittel einsetzen und ihre umfangreiche Entwicklungshilfe an Bedingungen knüpfen, um Lösungsansätze zu entwerfen und die organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Darüber hinaus ist es dringend notwendig, Demobilisierung oder Integration zurückgekehrter Kämpfer von außen zu unterstützen. Die politischen Rahmenbedingungen, die für den Erfolg solcher Maßnahmen nötig wären, sind aber allenfalls im Niger gegeben, nicht jedoch im Sudan oder in Mali (sofern die malischen Präsidentschaftswahlen im April 2012 nicht zu einem grundlegenden Kurswechsel in der Politik gegenüber dem Norden des Landes führen).

Mangelnde regionale Sicherheitskooperation ist eines der größten Hemmnisse für die Eindämmung der Konflikte im Sahel. Die Sahel-Strategie der EU berücksichtigt diesen Aspekt bisher nicht genügend. Algerien, Nigeria und schließlich die neue Regierung in Libyen sollten sehr viel stärker als bislang in den europäischen Ansatz einbezogen werden. Deutschland und andere europäische Staaten könnten Vertrauen schaffen, indem sie helfen, Barrieren für regionale Zusammenarbeit aus dem Weg zu räumen. Dies betrifft etwa die Anwesenheit ehemaliger Entscheidungsträger des Gaddafi-Regimes in Libyens Nachbarstaaten. Solange nicht sichergestellt werden kann, dass sie in Libyen einen fairen Prozess erhalten, sollten Drittländer ihnen Asyl gewähren, in denen sie weniger Anlass für bilaterale Spannungen geben. Europäisches Engagement bei Militär und Sicherheit würde regionale Kooperation indessen eher behindern, da Algerien große Vorbehalte gegen Einmischung aus dem Westen hegt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten vorzugsweise regionale Initiativen stärken, statt eigene Missionen zu entsenden, die einer Zusammenarbeit in der Region womöglich eher schaden als nützen.

Zu den negativen Folgen der Libyen-Episode gehören auch die politischen Konflikte innerhalb der AU,

¹⁰⁶ Coopération Mali-Union Européenne, *Paix et sécurité: le programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement au Nord Mali*, <eeas.europa.eu/delegations/mali/documents/projects/paix_et_securite_fr.pdf>.

¹⁰⁷ »EU Police, Experts to Counter al Qaeda in Africa – UK«, *Reuters*, 28.11.2011.

in deren Folge diese an Autorität und Handlungsfähigkeit einbüßte, sowie die auf kurz- und mittelfristige Sicht angespannten Beziehungen zwischen Afrika (AU, regionale Führungsmächte) und westlichen Staaten. Die Verbitterung in Afrika über die als neokolonial empfundene Libyen-Intervention wird einige Zeit anhalten. Die Sicht der intervenierenden Nato-Staaten (Frankreich, Großbritannien, USA) dürfte eine ganz andere sein, und sie ist deshalb von Bedeutung, weil es sich gleichzeitig um jene westlichen Staaten handelt, die in Afrika traditionell den größten Einfluss ausüben. Aus dem Blickwinkel der Nato war nicht nur bedauerlich, dass die AU die Intervention nicht mittrug. Irritierend war der teils schroffe Kollisionskurs, den sie steuerte. Hinzu kam die Sturheit der AU, die kein Jota von ihrer Linie abrückte und damit von außen betrachtet als äußerst prinzipientreu oder aber als realitätsfern erschien.¹⁰⁸

Diese Divergenzen stellen die enge Partnerschaft westlicher Staaten und Organisationen mit der AU in Frage, die in den vergangenen Jahren aufgebaut wurde; nicht zuletzt in dem Bestreben, die AU bei der Bearbeitung von Konflikten handlungsfähiger zu machen.¹⁰⁹ Sogenannte Afro-Pessimisten und AU-Skeptiker dürften in dem Libyen-Konflikt die Bestätigung dafür sehen, dass der politische Wille und die Handlungsfähigkeit der AU längst nicht ausreichen, um »afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme« zu entwickeln. Diese Sichtweise blendet aber aus, dass die Bilanz afrikanischer Regionalorganisationen beim Konfliktmanagement und bei der Förderung demokratischer Verfahren besser ist als ihr Ruf.¹¹⁰ Zu denken ist hier etwa an Burundi, Guinea, Niger, die Komoren und Togo. Allzu pessimistische Einschätzungen basieren auf den überzogenen normativen Erwartungen externer Akteure, nicht auf realistischen Bewertungen dessen, was die afrikanische Staatengemeinschaft in diesem frühen Stadium regionaler Integrationsbemühungen zu leisten vermag.

Dessen ungeachtet haben Deutschland und die EU nach wie vor großes Interesse daran, dass die AU funktionsfähig bleibt. Auch wenn die Zahl der Konflikte in Afrika in den vergangenen Jahren gesunken ist,

besteht wenig Veranlassung anzunehmen, Afrikas Anfälligkeit für Konflikte und Bürgerkriege habe strukturell abgenommen. Es war der vermehrte Einsatz der VN, aber auch afrikanischer Regionalorganisationen, der dafür gesorgt hat, dass es weniger bewaffnete Auseinandersetzungen gab. Deutschland und die EU werden auch weiterhin auf die Zusammenarbeit mit einer handlungsfähigen AU angewiesen sein, um Frieden und Sicherheit in Afrika zu fördern. Daran hat sich nach der Nato-Intervention in Libyen nichts geändert. Derzeit ist undenkbar, dass Afrika zu einem regelmäßigen Einsatzgebiet der Nato werden wird. Die Vereinten Nationen und die afrikanischen Regionalorganisationen werden auch künftig in der ersten Reihe stehen (müssen), wenn es um Prävention und Bearbeitung von Konflikten geht.

Insofern wäre es aus europäischer Sicht falsch, den Stab über die AU zu brechen. Die politischen Gräben, die der Umgang mit dem Libyen-Konflikt aufgeworfen hat, sollten möglichst rasch geschlossen werden. Es zählt zu den wichtigsten Lehren aus den Konflikten in Côte d'Ivoire und in Libyen, dass die internationale Gemeinschaft auch im VN-Rahmen nur wenig ausrichten kann, wenn sie nicht von regionalen Organisationen unterstützt wird.¹¹¹ In Libyen wäre ohne die Zustimmung einer solchen Organisation wohl keine Intervention zustande gekommen. Diesen Part übernahm allerdings die Arabische Liga, nicht die AU. Was die Bearbeitung von Konflikten in Subsahara-Afrika betrifft, wird jedoch die AU erste Adresse sein. Aufgrund seiner Enthaltung bei Resolution 1973 befindet sich Deutschland in einer besseren Lage als andere Staaten und kann daher Brücken zwischen europäischen und afrikanischen Akteuren bauen. Es liegt im deutschen Interesse, handlungsfähige Partner in Afrika zu haben, die nicht nur mit Deutschland, sondern auch seinen europäischen Partnern sowie im internationalen Rahmen der VN zu kooperieren bereit sind.

108 Anna Fifield, »Clinton Warns African Union over Libya«, in: *Financial Times*, 13.6.2011; Elizabeth Sidiropoulos, »Libya: A Lost Opportunity for the African Union«, in: *The Star*, 31.8.2011.

109 *Tripoli Declaration*, 3rd Africa-EU Summit, Tripolis, 29.–30.11.2010.

110 Williams, *The African Union's Conflict Management Capabilities* [wie Fn. 29].

111 Bellamy/Williams, »The New Politics of Protection?« [wie Fn. 4].

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Agence France-Presse
ANC	African National Congress
AQIM	Al-Qaida im Islamischen Maghreb
AU	Afrikanische Union
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
ECOWAS	Economic Community of West African States
EPA	Economic Partnership Agreement
EU	Europäische Union
HRW	Human Rights Watch
ICG	International Crisis Group
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
JEM	Justice and Equality Movement
LJM	Liberation and Justice Movement
MANPADS	Man-Portable Air Defense Systems
MNA	Mouvement National de l'Azawad
MNLA	Mouvement National de Libération de l'Azawad
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NTC	National Transitional Council
PSPSDN	Programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement au Nord Mali
RFI	Radio France Internationale
SADC	Southern African Development Community
SLM/A-Unity	Sudan Liberation Movement/Army-Unity
VN	Vereinte Nationen
VN-SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen